

MASAS FORESTALES, TURISMO Y MEDIO AMBIENTE. BREVE ANÁLISIS SOBRE EL USO RECREATIVO DE LOS MONTES

DOMINGO AZNAR JORDÁN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. CONFIGURACIÓN DEL USO RECREATIVO DE LOS MONTES COMO TURISMO. — III. LEGISLACIÓN FORESTAL: 1. Legislación forestal estatal. 2. Legislación de las Comunidades Autónomas: A) Consideraciones medioambientales. B) Uso recreativo de los montes. — IV. REGULACIÓN LEGAL DEL USO RECREATIVO DE LOS MONTES. — V. EL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA. — VI. LAS LEYES TURÍSTICAS COMO ORDENADORAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS RELACIONADOS CON EL USO LÚDICO DEL MONTE. — VII. COORDINACIÓN ENTRE LAS DIVERSAS ADMINISTRACIONES. — VIII. RECAPITULACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

Es indudable la gran aceptación que está alcanzando el denominado turismo ecológico, turismo rural o *turismo verde*. Una de las principales vertientes de esta corriente turística viene representada por la ocupación de las zonas forestales por motivos de recreo. Obviando los aspectos atinentes a la ordenación del territorio de las zonas visitadas y los problemas urbanísticos de las localidades afectadas, se observa en un primer plano una intensa imbricación entre los intereses forestales, turísticos y medioambientales. Esto pone una vez más de manifiesto la complejidad del fenómeno turístico, actividad transversal que afecta a múltiples sectores (1).

Si se enfoca el estudio desde la óptica del medio ambiente, puede observarse que la Constitución española lo refiere, en su artículo 45.2, a los «recursos naturales», entre los que se incluirían necesaria-

(1) José TUDELA ARANDA, *Régimen local y turismo. Marco legal*, en «Estudios sobre el régimen jurídico del turismo», vol. col. dirigido por el mismo autor, Huesca, 1997, pág. 213.

mente el suelo y la flora (2). De este modo, las masas forestales pueden configurarse simultáneamente como elementos de primer orden en la naturaleza e importante recurso de orden económico (3).

El aprovechamiento económico del monte se ha reducido, tradicionalmente, a la explotación maderera y pecuaria. Actualmente existe, por contra una demanda de espacios forestales para su disfrute en cuanto tales. Se produce, pues, una concurrencia de intereses que no se hallan, precisamente, enfrentados, sino que, al contrario, pueden considerarse superpuestos, desde el momento en que la continuidad de la explotación de la riqueza forestal y el uso recreativo requieren la conservación de las masas arbóreas.

Turismo, conservación del medio ambiente y recursos forestales van a constituir los ejes de análisis sobre los que se desarrollará este ensayo.

Ahora bien, por lo que concierne al medio ambiente, es preciso partir de la dificultad de configurar un concepto jurídico unitario del mismo y la imposibilidad de reducirlo a un único objeto jurídico, ni siquiera recurriendo a la teoría de los «intereses difusos» (4). Su caracterización como *objeto jurídico indeterminado* lo ha convertido, en el ámbito del Derecho de los países europeos, en una materia regulada de modo empírico y sectorial (5), en una «dimensión» o «contexto» en el que debe desarrollarse el contenido regulador de cada recurso individualizado (6).

Si bien las diferentes legislaciones turísticas aluden a la conservación del medio ambiente o a la preservación de los recursos natura-

(2) Antonio MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *Derecho penal y protección del medio ambiente*, Cóllex, Madrid, 1992, pág. 45. No obstante, algunos autores españoles, influidos por la doctrina italiana, configuran el medio ambiente como un término más amplio que englobaría, junto a los recursos naturales propiamente dichos, a los *bienes culturales*. En ese sentido puede consultarse Luis MARTÍN REBOLLO, *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, en «REDA», núm. 11 (1976), págs. 641 y 642.

(3) Javier OLIVÁN DEL CACHO, *La protección del medio ambiente en la legislación forestal*, en esta REVISTA núm. 2 (1993), pág. 136.

(4) Carlo MALINCONICO, *I Beni Ambientali*, en «Trattato di Diritto Amministrativo», dirigido por Giuseppe Santiniello, vol. quinto, CEDAM, Padova, 1991, pág. 21.

(5) Alfonso PÉREZ MORENO, *Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental*, en «RAP», núm. 100-110, vol. III (1983), págs. 2768 y 2771. Por contra, subraya el autor, la doctrina iberoamericana sostiene la sustantividad dogmática del medio ambiente como rama jurídica.

(6) Giuseppe DE VERGOTTINI, *El reparto de poderes en materia medioambiental entre la Comunidad Europea, el Estado y las Regiones. El caso italiano*, en «RVAP», núm. 27 (1990), pág. 28. Parecida consideración efectúa Raphael ROMI, *Droit et Administration de l'environnement*, Merschrestien EJA, París, 1994, pág. 87, nota 23.

les, sus términos son tan extremadamente genéricos que no es posible determinar mandatos normativos concretos para cada bien natural. Por ello, las disposiciones protectoras del entorno ambiental es preciso buscarlas en las leyes de montes, las mismas que se ocupan de la regulación de los aprovechamientos forestales. La posible conexión entre éstas y la legislación relativa a la promoción del turismo concretan los límites a los que se va a ceñir la siguiente exposición. Bien entendido que los bosques sobre los que va a tratar la ponencia van a ser los denominados bosques «comunes»; es decir, los regulados de modo genérico por la normativa forestal. Se excluyen los espacios naturales protegidos por constituir tanto una materia a la que se han dedicado exhaustivos estudios como por configurar un ámbito de investigación tan extenso que excedería las pretensiones de este trabajo. También, por economía de medios y espacio, se limitará la regulación turística a las disposiciones con rango de ley, obviando los múltiples reglamentos que pueden incidir en la materia, salvo referencias muy puntuales.

II. CONFIGURACIÓN DEL USO RECREATIVO DE LOS MONTES COMO TURISMO

No cabe duda que en la actualidad son susceptibles de calificarse como recursos turísticos todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, acontecimientos, manifestaciones culturales de todo tipo, obras del ingenio humano o *elementos de la naturaleza* que, por su esencia u otras circunstancias, posean un atractivo capaz de generar flujos y movimientos de personas (7).

Que los bosques generan un flujo de personas, es un fenómeno fácilmente observable. Movimiento en el que pueden distinguirse dos modalidades:

a) Flujo de personas en épocas vacacionales, en busca de un disfrute de la naturaleza que realizan un asentamiento más o menos prolongado en las localidades ubicadas en el entorno del monte.

b) Movimientos esporádicos de excursionistas durante los fines de semana o días festivos que, si bien pretenden satisfacer la misma o similar necesidad, su estancia en el entorno natural y sus localidades se caracteriza por su fugacidad.

(7) La definición está tomada del artículo 2.2.a) de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura. A mi juicio es la más completa de la contenida en los diversos textos legales. La aceptación general de estos asertos evita todo comentario.

Que el primer aspecto constituye una manifestación turística es evidente. Incluso desde la óptica restringida en que es concebido el concepto de *fenómeno turístico* por la antigua Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística, es preciso admitir que a este movimiento y estancia de personas se vinculan una serie de hechos, actos y negocios de variado tipo a los que están afectados una serie de empresas, alojamientos, profesiones y actividades (8). A su vez, el *Libro verde sobre el papel de la Unión en materia de turismo*, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas en abril de 1995, lo define como «turismo rural» y lo configura como una fuente alternativa de recursos económicos, cuando no primordial, para las zonas menos desarrolladas (9). Turismo rural y «agroturismo» que han encontrado eco en todas las normas turísticas y que gozan de reglamentación propia (10).

Por lo que concierne al segundo, cabe perfectamente en una concepción amplia del turismo como cualquier movimiento de personas fuera de su residencia habitual; pero, ¿podría configurarse como turismo en un sentido más restringido? Porque, normalmente, no requiere el característico uso de infraestructuras y servicios turísticos o, por lo menos, no de modo esencial (11).

La comisión de la CEE así lo considera. En el anteriormente citado *Libro verde*, se refiere a que «la probabilidad de un desarrollo considerable del turismo de fin de semana puede constituir la base de un desarrollo del turismo local» (12). Y desde luego, la promoción y desarrollo del mismo, a parte de satisfacer una aspiración social, puede dar lugar al ejercicio de actividades económicas; actividades que,

(8) Vid. la exposición de motivos de la norma en cuestión. No sólo podría incluirse este supuesto en el concepto que proporciona de «fenómeno turístico», sino que constituiría una de sus manifestaciones típicas al tratarse de unos flujos de personas generados exclusivamente por motivos de ocio.

(9) COM (95) 97 final, de 4 de abril de 1995.

(10) Sobre el fenómeno del turismo rural, puede consultarse Francisco Javier BLANCO HERRANZ, *Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural. Consideraciones sobre la legislación española*, en «Estudios sobre el régimen...», ob. cit., págs. 226 a 254.

(11) Precisamente, las salidas masivas al monte los fines de semana, se contrapondrían al concepto de turismo rural, entendido como una modalidad que busca un aumento cualitativo de la calidad de vida. Sobre este concepto, aunque basado exclusivamente sobre la base normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, véase el excelente trabajo de Alfonso SALGADO CASTRO, *La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón: una propuesta*, en «Estudios sobre el régimen...», ob. cit., pág. 102.

(12) El subrayado es añadido. Igualmente, los existentes en las citas literales de los textos legales que aparecen a lo largo del trabajo se deben al suscriptor.

en cuanto dedicada a la atención de viajeros, pueden calificarse como turísticas (13).

Es preciso subrayar, así mismo, que el turismo medioambiental, normalmente y baste para ello la referencia a las consideraciones de la Comisión de la CEE, es concebido no como una actividad principal, sino complementaria. Partiendo de una base económica eminentemente rural, a la vez que contribuiría al desarrollo de las comarcas afectadas, buscaría dos objetivos indirectos mediante la actividad turística: la preservación del entorno natural mediante el allegamiento de recursos económicos y la fijación de un segmento de la población, y el mantenimiento de la estructura económica primitiva de base agraria (14).

Por otro lado, existen dos aspectos o vertientes del fenómeno denominado «turismo rural»:

a) La naturaleza como recurso turístico.

b) La actividad económica realizada en torno a la primera mediante la prestación de servicios, principalmente de restauración y alojamiento (15), actuación que se lleva a cabo, habitualmente, en los municipios colindantes con el recurso turístico natural.

Reflexionando en torno a la primera cuestión, puede observarse que, si bien no existe un apoyo constitucional a un pretendido derecho de los ciudadanos a la práctica del turismo (16), sí que el artículo

(13) Efectivamente, en múltiples ocasiones, las condiciones del terreno o la baja intensidad de la afluencia de excursionistas, impedirán o desaconsejarán la instalación y la prestación de servicios complementarios; pero también puede darse el caso de que no se sepa aprovechar esta oportunidad.

(14) Que, de hecho, es la que permite una preservación adecuada de ese entorno a través, precisamente, de la fijación en dichas áreas de una población rural capacitada para llevar a cabo las labores agrícolas que aquella requiere.

(15) Ciertamente que la prestación de servicios comprende los desempeños por guías de la naturaleza, profesionales de los deportes de aventura, etc.; pero, en el terreno cuantitativo, las mayores fuentes de ingresos vendrían dadas por las actividades de restauración y alojamiento.

(16) Solamente un artículo de la Constitución se refiere expresamente a las necesidades de ocio de los ciudadanos, y lo efectúa a través de un mandato a los poderes públicos para que los atiendan mediante un sistema de servicios sociales; pero se trata del artículo 50, perteneciente al Capítulo Tercero, «De los principios rectores de la política social y económica», cuya tutela necesita un previo desarrollo legislativo, y va dirigido únicamente a las personas de la tercera edad. A parte de ello, podría encontrarse una cobertura muy limitada, referente al aspecto más básico del complejo fenómeno turístico, en el derecho fundamental del artículo 19 a la libre circulación dentro y fuera del territorio nacional. Desde la concepción del turismo como «una manifestación de la huida del propio entorno, con el objeto de la realización del propio ser»

45 de nuestra norma fundamental configura como un derecho el disfrute de un medio ambiente adecuado, de tal manera que el uso recreativo de los bosques, en cuanto que disfrute de un bien de marcada naturaleza medioambiental, puede ser configurado —y, en concreto, como más adelante se tendrá oportunidad de exponer, alguna norma lo ha hecho— como un derecho de los ciudadanos cuya promoción corresponde a los poderes públicos (17).

III. LEGISLACIÓN FORESTAL

Dos son los aspectos susceptibles de ser considerados: la protección dada a los bosques por la normativa de montes, en vistas a su preservación y las disposiciones reservadas a la consideración de aquéllos como bienes turísticos. Y ello tanto desde la óptica de la legislación estatal como de la procedente de las Comunidades Autónomas, al ser una materia sobre la que éstas, en virtud de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, poseen competencia (18).

(Vid. al respecto SALGADO CASTRO, *La distribución de competencias...*, ob. cit., pág. 75, y *La distribución de competencias en materia de turismo*, en esta REVISTA núm. 9 (1996), pág. 320), podría encontrarse un apoyo constitucional en el artículo 10, relativo al libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y de la paz social. En todo caso, creo que los preceptos constitucionales invocados son de escasa operatividad sino existiera una voluntad política de promoción social del turismo.

(17) Rafael DE ASÍS ROIG, *Deberes y obligaciones en la Constitución*, CEC, Madrid, 1989, pág. 431: el art. 45 de la Constitución impondría a los poderes públicos no sólo las obligaciones de conservar, restaurar y velar por el uso racional del medio ambiente, sino también la de *promover su disfrute*.

(18) De acuerdo con el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, corresponde al Estado la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales. Independientemente de que algunas Comunidades Autónomas lo incluyan en sus Estatutos como materia exclusiva, no deja de ser una competencia compartida en la que a las entidades autónomas les corresponde el desarrollo legislativo y las funciones de ejecución (Vid. Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Tribunal Constitucional de España*, en «Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías territoriales. VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», CEC, Madrid, 1985, págs. 184 y ss., donde se pone de relieve cómo la jurisprudencia del Alto Tribunal declara el carácter *marcadamente equívoco* del término «exclusiva» referido a las competencias asumidas directamente en la Constitución y en los Estatutos). Como señala Angel SÁNCHEZ BLANCO (*Distribución de competencias en materia de recursos naturales*, en «Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría», vol. IV, Cívitas, Madrid, 1991, pág. 3646), a raíz de las funciones transferidas a las Comunidades Autónomas por el Estado mediante los correspondientes Reales Decretos de transferencias aprobados tras la asunción de competencias en los respectivos Estatutos de Autonomía, puede afirmarse que, dentro de la legislación básica estatal, cada ente autonómico puede llevar a efecto una política integral en materia de montes.

1. Legislación forestal estatal

Tanto la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, como el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento que la desarrolla, parten de la defensa de la propiedad forestal, especialmente de la propiedad pública, en cuanto valor económico. Tratamiento tradicional, por demás, por cuanto la normativa que les precede se había preocupado especialmente por la conservación de la renta forestal, de su integridad material, «con el fin de mantener su *utilidad económica*» mediante su uso «por parte de los agentes económicos» (19).

Es significativo lo dispuesto en el Preámbulo de la citada Ley, en el que se manifiesta la intención de que este texto legal «presida el gobierno de la *economía forestal* española» y que, aun cuando en el Título cuarto dedica dos capítulos dedicados al tratamiento y profilaxis de las enfermedades, plagas arbóreas y defensa contra los incendios, considera estos problemas «estrechamente relacionados con la conservación de la *renta forestal*».

Constituyen estas normas la culminación de una orientación que se desarrolla a lo largo de todo el siglo XIX en relación con la mayor parte de los recursos naturales: su preservación con objeto de dotar de continuidad a su explotación racional. El objetivo primario del rendimiento económico queda limitado únicamente por «los intereses de conservación y mejora» del monte explicitados en el artículo 29 de la Ley (20).

Es preciso admitir, no obstante, que esta regulación también contiene disposiciones de contenido ambiental. Unas actúan de modo directo, tal que las medidas repobladoras o los ya citados preceptos relativos a plagas e incendios (21). De medidas indirectas podrían reputarse todas las autorizaciones y limitaciones administrativas im-

(19) Tomás FONT I LLOVET, *La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños*, en «RAP», núm. 123 (1990), págs. 47-50 y 67-69. Sobre los precedentes históricos relativos a las medidas de tipo protector adoptadas respecto a las masas boscosas, puede consultarse OLIVÁN DEL CACHO, *La protección...*, ob. cit., págs. 137 y ss.

(20) José ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*, 1.ª Ed., Cívitas, Madrid, 1995, págs. 46 y 72.

(21) OLIVÁN DEL CACHO, *La protección...*, ob. cit., pág. 149.

puestas, en especial con ocasión de la catalogación de los montes públicos y de la calificación como protectores de los privados (22).

No cabe duda de que el régimen jurídico previsto para los mismos redundaría en beneficio de la conservación de la flora, e incluso del suelo y del caudal hidrológico cuando afecte a los terrenos incluidos en los artículos 25 y 31 del Reglamento de Montes (23). Ahora bien, no es posible ignorar que el valor de esta óptica medioambiental es estrictamente instrumental, orientada a soslayar los efectos de la erosión y al aseguramiento de la explotación de los montes (24).

No puede criticarse, sin embargo, el contenido de estos instrumentos legales adoptando una postura puramente ecológica. En la época en que fueron elaborados todavía se vivía en la cúspide del desarrollo industrial, cuando se creía en una idea de progreso ilimitado en la cual la naturaleza era considerada un objeto apto para su utilización incondicional.

Cabría, eso sí, preguntarse si responden a las características del actual modelo de Estado, caracterizado como un Estado social, y si cubren las necesidades demandadas por la sociedad. Máxime desde la perspectiva de la previsión constitucional del derecho al medio ambiente como principio de la política social y económica, en el que ocupan un lugar destacado los recursos forestales (25). Esto sin plantearse si, aún aprovechables en muchos aspectos, sirven como constitutivos de la legislación básica que demanda el artículo 149.1.º 23 de la Constitución, añadiendo el riesgo de estar provocando una distorsión en el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas (26).

(22) Aurelio GUAITA, *Derecho administrativo (Aguas, montes, minas)*, 1.ª Ed., Civitas, Madrid, 1982, pág. 220. Señala el autor que la calificación de los montes como protectores posee escasa trascendencia práctica. Es cierto que los efectos de la calificación vienen referidos a la necesidad de someter su aprovechamiento a los Planes técnicos elaborados por la Administración y a la obligatoriedad de ejecutar planes de mejora generalmente subvencionados (art. 30 de la Ley de Montes); pero la limitación del aprovechamiento puede ser impuesta, a tenor de lo que dispone el resto del mismo precepto legal, a todos los montes de propiedad privada. Las consecuencias de la calificación, sin embargo, son más intensas en la legislación autonómica.

(23) Vid. el Título II de la Ley y en el Título primero del Libro segundo del Reglamento.

(24) ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas* ..., ob. cit., pág. 106. La actitud de esta época determinada para con la naturaleza, la recojo de Alvin Toffler, *La Tercera Ola*, vol. I, Orbis, Barcelona, 1986, págs. 110 y ss.

(25) Ricardo DE VICENTE DOMINGO, *Espacios forestales (Su ordenación jurídica como recurso natural)*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 19.

(26) DE VICENTE DOMINGO, *Espacios forestales...*, ob. cit., pág. 99.

Un giro conceptual importante se observa en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres. Aunque reguladora de un aspecto sectorial muy específico, es preciso tenerla en consideración por haber inspirado la legislación sobre montes autonómica.

Entre los principios inspiradores de la misma se encuentran el «mantenimiento de los procesos esenciales y de los sistemas vitales básicos» y la «preservación de la diversidad genética» (27), principios que algún sector de la doctrina eleva a la categoría de fundamentales.

Sobre esta base, se ha llegado a afirmar que, en las recientes leyes forestales de las Comunidades Autónomas, la función ecológica «se encaramaría en el primer puesto de los objetivos de atención que estas normas se fijan». Tomada con carácter sustantivo, como «un valor absoluto, de ninguna manera instrumentalizado al servicio de otros objetivos», se desarrollaría a costa del resto de las funciones que habitualmente cumplen los bosques (28).

No obstante la importancia de estas afirmaciones contenidas en la citada Ley, tampoco hay que ignorar que «la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora» constituye igualmente un principio inspirador de la misma (29).

Introduciría la Ley 4/1989, en su artículo 2.2 la noción de *goce público*, al encomendar a las Administraciones Públicas una gestión que, a la vez que proporcione los mayores beneficios para las generaciones actuales, no merme la potencial satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las futuras. Goce público que admite las modalida-

(27) Art. 2.1. a) y b).

(28) ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas* ..., ob. cit., pág. 104 y ss. El subrayado es añadido.

(29) Art. 2.1.c). Por su parte, la exposición de motivos expresa perfectamente que se pretende crear un régimen jurídico protector de los espacios naturales «sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado».

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sentado que el medio ambiente no puede considerarse un valor absoluto en sí mismo. En la STC 64/1982 declaraba la necesidad de armonizar la protección de la naturaleza con la «utilización racional» de los recursos naturales para la consecución de los objetivos de lograr un «mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida». Calidad de vida que, recuerda la STC 102/1995, «es una aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía» y resalta la «necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, desarrollo y el medio ambiente».

des educativa, científicas y *turísticas*, en función de las características del lugar concreto (30).

Si la Ley y el Reglamento de Montes escasean en connotaciones medioambientales, la ausencia de menciones relativas al uso social y recreativo de los bosques es completa. Los aprovechamientos forestales a que hacen referencia son exclusivamente los tradicionales: los relacionados con la extracción maderera y sus restos susceptibles de utilización económica, así como las aplicaciones ganaderas de los pastos.

La primera norma que contempla el uso de los montes para una *estancia temporal orientada al recreo* es la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales. Se reconoce en el preámbulo de esta norma el hecho de que «la elevación del nivel de vida y el aumento de los medios de transporte han determinado una afluencia cada vez mayor de *visitantes y excursionistas* que afluyen a las masas forestales en busca de *aire puro y ambiente reposado*» (31).

Este reconocimiento no va encaminado —como puede suponerse en un texto legal dedicado a la prevención de un riesgo ecológico— a regular estas corrientes desde su vertiente turística. Al contrario, las configura como un peligro, dado que «esta *masa ciudadana*, todavía no habituada al contacto con la Naturaleza, desconoce los cuidados y precauciones indispensables para evitar el peligro de los incendios» (32). Por ello, establece una serie de medidas preventivas y, de un modo especial, un elenco de infracciones administrativas acompañado de su correspondiente cuadro sancionador.

2. Legislación de las Comunidades Autónomas (33)

Promulgadas sobre la base de los artículos 148.1.8.ª y 149.1.23.ª de la Constitución y la asunción de competencias efectuada en los

(30) LÓPEZ RAMÓN, *Introducción...*, ob. cit., pág. 23.

(31) Nótese aquí la imbricación entre el medio ambiente y el turismo, tal como se indicó al principio de este trabajo. Aquél se constituye en un recurso turístico en cuanto que es demandado como tal recurso natural por un sector social y que su búsqueda genera una corriente de personas hasta los lugares en que se encuentra.

(32) Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, en el vol. col. dirigido por el mismo autor «Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos», Zaragoza, Kronos, 1995, págs. 23 y 24, efectúa la observación de que «el uso de la naturaleza, aun abierto a todos, beneficia realmente a un tipo de ciudadano, al ciudadano por antonomasia que es el habitante de las ciudades.»

(33) Aunque existen numerosos instrumentos legislativos y reglamentarios dedica-

Estatutos de autonomía, las diversas Leyes autonómicas sobre ordenación forestal acogen, de variada forma, los principios medioambientales y el concepto de uso público o *uso social* del monte contenidos en la citada Ley de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y la Fauna Silvestres.

A) Consideraciones medioambientales

Como primer ejemplo puede observarse en el Preámbulo de la Ley 2/1992, de 15 de junio, del Parlamento de Andalucía, el reconocimiento, como origen de la misma, de la constitucionalización del medio ambiente «configurándolo como un bien a cuyo disfrute todos tienen derecho». De ahí que los poderes públicos hayan de «velar por su utilización racional», cumpliendo una serie de garantías que permitan un «*crecimiento sostenido y solidario y el mantenimiento de las fuentes de recursos*» (34).

Constituyen objetivos de esta Ley «la protección y conservación de la *cubierta vegetal*, del *suelo* y de la *fauna*, todo ello en consonancia con los objetivos fijados por la legislación medioambiental», así como «la restauración de ecosistemas forestales degradados» (35).

Como primera consecuencia, el texto legal califica como montes de dominio público aquéllos pertenecientes a una Administración pública que, independientemente de su afectación a un uso o servicio público, «se vinculen a la satisfacción de intereses generales y, en concreto, a la protección y mejora de la calidad de vida y a la *defensa y restauración del medio ambiente*» (36). En concreto, debe producirse la afectación al dominio público de aquellas masas boscosas que, además de poseer las características enumeradas en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Montes de 1957, «constituyan ecosistemas que permitan mantener determinados procesos ecológicos esenciales y la diversidad biológica o sirvan de refugio a la fauna sil-

dos a la preservación de la flora, se han escogido para este trabajo aquéllos que parecen más significativos, tanto por su contenido como por su conexión con los usos sociales de los montes, en especial el uso recreativo.

(34) Las expresiones «utilización racional» o «explotación racional» empleados en las modernas leyes forestales vienen relacionados con el concepto de «*desarrollo sostenible*, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado en año 1987 en el llamado informe Brundtland, con el título *Nuestro futuro común*, encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.» (STC 102/1995).

(35) Art. 5.1 y 5.2.

(36) Art. 21.

vestre» y «los que formen masas arbóreas naturales de especies autóctonas o matorrales de valor ecológico» (37).

Circunstancias éstas que pueden dar lugar a que un importante número de montes patrimoniales de la Administración pasen a estar calificados de dominio público, con la garantía de la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y recuperación de oficio de la posesión (38).

Otro avance significativo en la preservación de la masa forestal es que todos los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Andalucía —que comprende tanto a los patrimoniales como de dominio público— «gozarán del régimen jurídico establecido por la legislación del Estado para los montes del Catálogo de Utilidad Pública» (39).

Estas previsiones no se aplican a los montes de propiedad particular, por la vía de extender la declaración de montes protectores; bien que en el articulado relativo a la gestión forestal se disponga que «los montes como ecosistemas forestales deben estar gestionados de forma integrada», con el objeto de «conseguir un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, garantizándose la preservación de la diversidad genética y los procesos ecológicos esenciales» (40). Debe, además, darse preferencia a la vegetación autóctona y se limita la implantación de especies arbóreas de crecimiento rápido a los terrenos agrícolas marginales o forestales de escaso valor ecológico (41).

Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, se prevé que la Administración forestal pueda adquirir «la propiedad o cualesquiera otros derechos de carácter personal o real de los terrenos forestales, mediante expropiación, compraventa, permuta, donación, herencia, legado y mediante los derechos de tanteo o retracto o cualquier otro medio admitido en derecho.» (42)

(37) Art. 21.c) y 21.d).

(38) Art. 23. Para ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas...*, ob. cit., pág. 105, expresa el texto que «la ascensión de la función ecológica se produce en la línea de los principios y de los objetivos, no en la del instrumental». Se plantea la duda de que el recurso a «las fórmulas o técnicas hoy más ensayadas y comunes al servicio de la explotación racional del monte» provoquen distorsiones. Cabría aducir, no obstante, que en los primeros momentos de una acción novedosa, la prudencia aconsejaría la utilización de procedimientos conocidos, aunque adolecidos de defectos, que el ensayo de técnicas de resultados desconocidos e imprevisibles.

(39) Art. 25.

(40) Art. 45.

(41) Art. 46.1 y 46.2.

(42) Art. 29.

Cabe preguntarse si la norma establece una vocación relativa a que todos los montes *susceptibles de ser declarados de utilidad pública* pasen a estar bajo control directo de la Administración. Desde luego, se cuenta con el grave inconveniente de las consignaciones presupuestarias, por lo que más bien parece una declaración de intenciones a muy largo plazo (43).

Otra muestra la constituiría la Ley de Montes 3/1993, de 9 de diciembre, de las Cortes valencianas. En su Preámbulo recuerda las demandas sociales «*estrictamente ecológicas* o reguladoras de la dinámica de la biosfera», junto a la producción directa de «bienes tangibles y medibles».

Como objetivos de la norma legal se declaran: «promover la concienciación social sobre los valores culturales, *ecológicos, ambientales* y económicos», «promover la investigación y experimentación medioambientales», «asegurar la adecuada preservación de las especies e individuos singulares, así como de las formaciones vegetales de alto valor ecológico» (44). Objetivos que deben ser conjugados, entre otros, con «compatibilizar la mejora de las explotaciones forestales y selvícolas con la realización de otros aprovechamientos» y «mejorar los procesos de obtención, transformación y comercialización de los *productos económicos del monte*» (45).

Al igual que la Ley de ordenación forestal andaluza, en lo referente a montes públicos, prevé la clasificación como de dominio público de aquéllos que se vinculen a la restauración y defensa del medio ambiente (46).

Contempla, no obstante, la clasificación como protectores de los montes de propiedad privada que podrán ser declarados así por sus *funciones ecológicas* (47). El régimen jurídico de estos montes protectores, en términos similares a los de la Ley forestal catalana 6/1988, se asimila al de los de dominio y utilidad pública. De acuerdo con

(43) ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas...*, ob. cit., págs. 238 y ss.: el incremento de patrimonio público forestal es una línea constante, fortalecida por la legislación autonómica que no perseguiría ningún afán socializador. La titularidad pública de los montes sería preferida desde posiciones estrictamente técnico-científicas basadas en la falta de rentabilidad a corto plazo de las masas boscosas, especialmente las de mayor valor ecológico.

(44) Art. 6. 1. h), i) y l).

(45) Art. 6.1. f) y g).

(46) Art. 8.1.

(47) Art. 9.

ello, se les somete a un rígido sistema de autorizaciones y de control administrativo (48).

Por su parte, la Ley Foral de Navarra 13/1990, de 31 de diciembre, recoge también fines ecológicos entre sus objetivos básicos, como son la conservación y mejora del «medio natural y las condiciones ecológicas de los bosques» y «mantener y recuperar, en su caso, la fertilidad de los suelos forestales y evitar su erosión» (49).

Prevé, igual que los anteriores textos legales, que se integren como Montes de Utilidad Pública, con su correspondiente inclusión en el Catálogo, los que reúnan «características destacadas en cuanto al interés general, bien por sus condiciones ecológicas o sociales, bien porque presenten riesgos de degradación» (50).

De similar modo, lleva a cabo una ampliación en cuanto a la calificación de los montes particulares como protectores. Podrán ser declarados así aquellos que, en función de «sus condiciones físicas ecológicas y sociales, reúnan características destacadas en orden al interés general; aquellos otros que corran riesgo de degradación o de desertización y, en todo caso, los que reúnan una superficie superior a 250 hectáreas» (51).

Se inicia en esta Ley una línea que ha sido seguida por la legislación autonómica posterior: la recuperación del bosque originario o autóctono, algo sobre lo que parece existir un consenso social generalizado (52). Aunque esta idea ha sido criticada, relacionándola con el afán de cada Comunidad por marcar su «hecho diferencial» respecto a las demás (53), parece una actuación adecuada frente a la irrupción de especies foráneas más rentables económicamente, pero perniciosas para la conservación del suelo y de la cubierta vegetal. Es oportuno, además, preguntarse en qué gama del espectro social se da el consenso anunciado por la norma, si entre la población rural, la ciudadanía urbana o ambos indistintamente, así como la importancia que puede

(48) Art. 11. Para ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas...*, ob. cit., págs. 261 y ss., se efectúa una ampliación muy notable de los supuestos en que puede calificarse un monte como protector. También cambiaría el concepto de «monte protector» con relación al contenido en el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Montes: los montes «dejan de ser protectores para pasar a ser protegidos».

(49) Art. 2.a) y b).

(50) Art. 8.

(51) Art. 47.

(52) DE VICENTE DOMINGO, *Espacios forestales...*, ob. cit., pág. 107. Por lo menos en la Comunidad Valenciana.

(53) ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas...*, ob. cit., pág. 111.

representar este fenómeno sobre la canalización de las corrientes turísticas.

Directamente inspirada en esta última se encuentra la Ley de la Comunidad Riojana 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal. Muchas disposiciones son traslucidas de las contenidas en el texto navarro. Merece mención, no obstante, su Título III, dedicado a la protección y defensa de la flora.

Contempla éstas acciones específicas respecto a las especies amenazadas y los árboles singulares. Para las primeras se dispone su inclusión en un Catálogo Regional y la aplicación de un Plan de los recogidos en los apartados 2 a 5 del artículo 31 de la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales. Prohíbe taxativamente acciones que vayan en perjuicio de los elementos naturales protegidos y la posesión, transporte, venta y exposición de los ejemplares (54). Para los árboles singulares, la declaración de tal condición mediante el oportuno expediente conduce a su inclusión en un inventario, cuyas consecuencias inmediatas son la prohibición de su corta y la obligación de la Administración de velar por su conservación y mejora (55).

Es perfectamente constatable, en los referidos textos legislativos, que las inquietudes medioambientales se sitúan bajo dos ópticas concretas: un crecimiento sostenido que permita el mantenimiento de las fuentes de recursos y el fomento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Si el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a un medio ambiente adecuado efectuado en el artículo 45.1 de la Constitución, no implica una modificación del modelo económico de la sociedad, basado en una economía de mercado, ni una renuncia al desarrollo, si que conlleva a una modificación progresiva a través de un desarrollo cualitativo (56). Este desarrollo cualitativo debe tener en cuenta la demanda social de espacios naturales. Demanda cuya respuesta es susceptible de implicar una actividad turística. Por ello, conviene examinar cómo se refleja en las leyes analizadas el uso social o público de los bosques.

B) Uso recreativo de los montes

Frente a la opinión, basada en la noción de «explotación racional» que subyace en la Ley de Montes de 1957, de que los montes

(54) Arts. 23 a 26.

(55) Arts. 27 a 29.

(56) Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho, medio ambiente y desarrollo*, en «REDA», núm. 24 (1980), pág. 3.

estarían afectados a la riqueza nacional por medio de su aprovechamiento, por lo que no serían susceptibles de ser usados ni de prestar un servicio público, «sino que se aprovechan o consumen» (57), aparece en la legislación autonómica la tesis del uso social que, como podrá comprobarse por las definiciones proporcionadas por los preceptos legales, está constituido por: a) el uso productivo —el aprovechamiento antes citado— y b) el *uso recreativo*.

Además de la preservación ambiental la Ley forestal valenciana recoge en su Preámbulo que las demandas sociales se refieren también a *servicios de orden cualitativo*: culturales, educativos, *recreativos*, de mejora de la calidad de vida otros. Y que la demanda de los recursos forestales está *principalmente enfocada «a la protección ambiental y al recreo»*. Configura el *disfrute lúdico* como un *derecho* que es necesario conjugar con el disfrute económico y la protección adecuada del patrimonio forestal. La Ley, así mismo, pretende «fomentar el *uso recreativo y lúdico de los espacios forestales*».

A la vez que la preservación ambiental, se persigue el objetivo de crear «en las zonas periféricas del bosque de menor riesgo de degradación espacios de esparcimiento y disfrute del bosque, adonde encauzar la demanda de usos recreativos de los ciudadanos» (58).

De acuerdo con lo anteriormente expresado, el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, deberá inspirarse, entre otros criterios, en el de «compatibilizar la función social del monte como *marco natural de esparcimiento y recreo*» con las medidas de prevención medioambiental (59).

La Ley de ordenación forestal de Andalucía también prevé como objetivo la garantía del uso social, productivo y recreativo (60). Y la Ley Foral navarra incluye, de similar modo, entre sus fines «fomentar y regular el papel del bosque como marco de *esparcimiento y recreo*» (61).

Como consecuencia de estas intenciones los textos legales proceden a declarar lo siguiente:

c) Configuran como de dominio público:

(57) GUAITA, *Derecho administrativo...*, ob. cit., págs. 32 y ss.

(58) Art. 6.1. m).

(59) Art. 20.1. d).

(60) Art. 5.4.

(61) Art. 2. f).

• Los bosques de titularidad pública que hayan sido afectados a un *uso o servicio público* (62).

• Los terrenos forestales públicos que «contribuyan a la salud pública, mejora de las condiciones socioeconómicas de la zona o *al ocio o esparcimiento de los ciudadanos*» (63).

d) Serán declarados de utilidad pública:

• Los terrenos estatales de propiedad pública que deban ser conservados y mejorados por sus funciones sociales (64).

• Los montes de titularidad pública que reúnan características destacadas en cuanto al interés general, bien por sus condiciones ecológicas o sociales o bien porque presenten riesgos de degradación (65).

e) Podrán ser declarados montes protectores los de propiedad privada:

• Que reúnan las mismas características que aquellos de titularidad de la Administración que puedan ser declarados de utilidad pública (66).

• Los que por sus condiciones *sociales* reúnan características destacadas en cuanto al interés general (67).

Los objetivos de salud pública y ocio pueden dar entrada a la adquisición por parte de la Administración de los terrenos forestales particulares (68). Es decir, la función social del monte, en la que el uso como «marco natural de esparcimiento» ocupa un lugar esencial, *es equiparada por estas leyes a la función medioambiental a efectos de protección y promoción pública*. Y al igual que los objetivos medioambientales determinan para los montes un régimen jurídico caracterizado por el control y tutela de la Administración —con una fuerte restricción a la explotación maderera y entrada de ganado, con unas marcadas obligaciones de repoblación y mejora—, ese mismo régimen

(62) Art. 8.1 de la Ley valenciana.

(63) Art. 8.2. g) de la Ley valenciana y art. 21.1.ª f) de la Ley de Andalucía.

(64) Art. 9.1 de la Ley de la Comunidad Valenciana.

(65) Art. 8 de la Ley Foral de Montes de Navarra.

(66) Art. 9.2 del texto legislativo valenciano.

(67) Art. 17 de la norma forestal navarra. Aunque no implica una restricción del derecho de propiedad en aras de una pretendida función social del monte, sino que impone un régimen de control administrativo dirigido a su preservación como bien natural.

(68) Art. 29 de la Ley de ordenación forestal andaluza. El artículo 18 de la Ley Foral navarra establece a favor de la Administración únicamente los derechos de tanteo y retracto ante una transmisión de los montes particulares.

se reserva para los espacios forestales que están caracterizados por una función social de disfrute lúdico.

Nótese, sin embargo, dos aspectos fundamentales:

a) La actuación de la Administración para la promoción del entorno natural por motivos de recreo, se reserva para los montes de titularidad pública. Respecto a los particulares, no se impone una nueva limitación al derecho de propiedad, más allá de restricciones a la explotación con motivo de la preservación medioambiental, basada en la función social de la propiedad privada (69). En todo caso, se autoriza a los poderes públicos a un derecho de adquisición de estos terrenos o de derechos reales sobre los mismos, previo pago de su precio o de la indemnización correspondiente.

b) No se configura un régimen unitario. Cada Ley forestal autonómica lo configura de un modo distinto. Ciertamente, aunque en alguna se habla del uso lúdico del «monte» y otras se refieren a los «terrenos forestales», ambos términos son prácticamente equivalentes, comprendiendo bastante más que las superficies arboladas (70); pero, independientemente del hecho de que cada Comunidad Autónoma da una amplitud distinta al concepto de monte, según sus necesidades y aspiraciones, tampoco parece que el alcance de la acción administrativa sea uniforme. Por ejemplo, a pesar de las reiteradas referencias al uso recreativo de los espacios forestales, llega a indicarse que se pretende encauzar a las zonas periféricas del *bosque* los espacios dedicados al esparcimiento de los ciudadanos (71). Si bien las preferencias sociales indican que son los espacios arbolados los más solicitados, y probablemente los más idóneos, para utilizarlos como solaz, sólo el

(69) No se crea, en absoluto, una libertad de acceso a los montes particulares, ni servidumbres de paso.

(70) Ya el artículo primero de la Ley de Montes estatal de 1957 efectuaba una definición de terreno forestal que abarcaba, además de las zonas en que vegetaban especies arbóreas, terrenos arbustivos, de matorral y herbáceos. Como montes se entendían tanto los terrenos forestales como los que fueren declarados así por la Administración, aún sin reunir estas características. En concreto para el uso lúdico, la Ley forestal navarra, se refiere únicamente al monte. La definición legal comprende no sólo los espacios arbolados, sino también los pastizales, humedales, terrenos rústicos poblados por especies vegetales que no sean características del cultivo agrícola, e incluso los rústicos de cualquier condición que sean declarados forestales por la Administración (art. 4). La Ley forestal valenciana, en su artículo 2, equipara el término «monte» al de «terreno forestal» y declara que ambos están constituidos por todas las superficies arbustivas, arbóreas, de matorral o herbáceas; los terrenos yermos, las pistas y caminos forestales, etc. En términos muy similares se expresa el artículo 1 de la Ley de ordenación forestal de Andalucía.

(71) Art. 6.1 m) de la Ley de montes de la Comunidad de Valencia.

desarrollo reglamentario efectuado por cada ente autonómico puede configurar el verdadero uso lúdico de los montes.

Lo que sí parece que puede afirmarse es que las Leyes forestales declaran un *derecho de acceso* a los montes públicos para el ejercicio de actividades de recreo, culturales y educativas.

IV. REGULACIÓN LEGAL DEL USO RECREATIVO DE LOS MONTES

Suelen reclamar, las leyes autonómicas de ordenación de los recursos forestales, como competencia de la Administración forestal la regulación del uso recreativo de los montes, actividad que ha de ser desarrollada bajo el principio de protección del entorno natural.

De este modo, la Ley valenciana 3/1993, en su artículo 38, indica que «corresponde a la Administración forestal regular la actividad recreativa y educativa en los montes, bajo el principio de armonización y protección del medio natural».

En términos similares se expresa la Ley Foral de Navarra 13/90, si bien llama a la concurrencia de la Administración medioambiental, al exigir el *informe vinculante* de ésta. Llama, no obstante, la atención que limite la aplicación del principio de respeto al medio natural únicamente «cuando lo aconseje la afluencia de visitantes o la fragilidad del medio» (72).

Otras normas, como la Ley de ordenación forestal de Andalucía, enfocan la materia desde otra óptica. Será la Administración la que «promoverá el uso de determinados espacios de los montes públicos para el desarrollo de actividades recreativas, educativas y culturales compatibles con la conservación de los mismos» (73).

Destacan dos aspectos de esta declaración: en primer lugar, como no podría ser de otro modo —tal como se ha indicado anteriormente—, la intervención administrativa queda limitada exclusivamente a los montes públicos. A ellos se han de dirigir, pues, las actividades

(72) Art. 64. Cabe preguntarse si, a contrario, no ha de tomarse en consideración este principio si el número de visitantes no representa una cantidad significativa o el entorno no está amenazado todavía. ¿Puede entonces deteriorarse? Más bien lo que se quiere expresar es que la afluencia de visitantes o la fragilidad del medio servirán de título habilitante para adoptar las disposiciones limitativas contempladas en el siguiente artículo.

(73) Art. 68.1.

de promoción, la regulación del uso y las medidas limitativas del mismo (74).

Después, se observa que se encomienda a la Administración una participación más activa que la simple regulación. La promoción no sólo implica esta última como paso previo, sino que requiere también medios e instrumentos para facilitar estas actividades. En principio, la Ley prevé que reglamentariamente se establezcan «las figuras de uso público que permitan atender las demandas sociales de disfrute del medio natural» (75).

Por lo que concierne a la regulación estrictamente legal del uso recreativo de los espacios forestales, los respectivos textos se limitan a introducir un elenco de limitaciones y de prohibiciones a un derecho inicial de acceso y uso.

La Ley navarra, quizá la que realiza una regulación más exhaustiva, establece taxativamente las siguientes prohibiciones (76):

- Las acciones que impidan o limiten el normal comportamiento de las especies protegidas.
- La recogida de productos sometidos a autorización, del material vegetal o mineral y de los ejemplares de la fauna que habita el monte.
- Las actividades motorizadas campo a traviesa, salvo cuando se realicen en circuitos autorizados y el estacionamiento de vehículos fuera de las zonas autorizadas (77).
- La obstrucción de las fuentes, manantiales y cursos de agua.
- La acampada a menos de cien metros de las fuentes y manantiales.
- El abandono de residuos y basuras.
- La publicidad estática (78).

(74) Art. 68.2: limitaciones en zonas o caminos forestales de los montes públicos, dice el precepto. ¿Se inhibe de imponerlas a los montes particulares en el caso de que se les esté dando una explotación lúdica?

(75) Art. 68.1, segundo párrafo.

(76) Art. 65.

(77) Varias Comunidades Autónomas se han mostrado sensibilizadas ante la irrupción de vehículos en el medio natural y han regulado el acceso de vehículos al mismo. Así el Decreto 36/94, de 14 de febrero, del Gobierno Foral de Navarra; el Decreto 96/90, de 26 de junio, de la Diputación General de Aragón; el Decreto 4/95, de 12 de enero, de la Junta de Castilla y León; y la Ley catalana 9/95.

(78) Esta prohibición no sólo alcanza a los montes de titularidad pública, sino también a los protectores.

Además, contempla la posibilidad de limitar y prohibir:

- El uso de elementos sonoros o las actividades productoras de ruidos.
- El uso de los viales de carácter forestal.

La acampada, aparte de regularse reglamentariamente, como así ha sido hecho con profusión por todas las Comunidades Autónomas —partiendo del principio de prohibición de la acampada libre—, deberá contar con la autorización del titular del monte y de la Administración.

La Ley forestal de la Comunidad valenciana, mucho más parca, reduce su regulación a la previsión de limitaciones al tránsito de personas y vehículos, a prohibir las actividades motorizadas y los elementos y actividades productoras de ruido, así como a someter a autorización las acampadas (79).

Todavía se restringe más la regulación en la Ley andaluza, la cual efectúa una declaración genérica respecto a que podrán establecerse limitaciones al tránsito que podrán contemplar, por razones de protección o conservación, la prohibición total o restricciones de acceso temporales y permanentes (80).

Adquiere especial relevancia la previsión contenida en el artículo 65. i) de la Ley Foral de Navarra. La Administración forestal «podrá ordenar la *actividad comercial ambulante* en los montes, sin perjuicio de las licencias y autorizaciones de los órganos competentes.» Con ello se da entrada a la posibilidad de la intervención en los montes mediante una actividad de prestación de servicios —especialmente de restauración— que hagan más atractiva la estancia en el entorno natural a través de la satisfacción de unas necesidades elementales de los excursionistas. El protagonismo de la Administración forestal es patente, desde el momento en que esta actividad se encuentra proscrita «hasta que se realice tal regulación».

Como conclusión, puede extraerse que, a la expectativa del desarrollo reglamentario, lo que las Leyes configuran es un derecho de acceso y uso del monte que, si bien se concibe inicialmente, en términos muy amplios, como derecho al disfrute del medio ambiente, se ve luego muy constreñido precisamente con motivo de la protección y preservación de ese entorno natural.

(79) Art. 38.2.

(80) Art. 68.2.

V. EL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA

No es extraño que los textos legales dedicados a la ordenación del turismo recojan en sus preámbulos las nociones de conservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos turísticos, en vistas a la preservación del medio ambiente (81).

Es, sin embargo, la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, donde más explícitamente se reconoce «la relación existente entre el medio ambiente y el desarrollo económico, con todos los posibles beneficios y conflictos, por lo que es preciso *planificar y controlar* adecuadamente». De ahí que deba «garantizarse la continuidad de esta actividad [el turismo] y la satisfacción del turista, contribuyendo a la *conservación del espacio natural*...». Tal como declara esta norma, el desarrollo del turismo debe seguir tres vectores:

- La *protección y aprovechamiento del patrimonio natural* e histórico-artístico.
- La mejora del bienestar del turista.
- El estímulo del crecimiento y de la competitividad.

En relación con el primer vector, algunas leyes turísticas colocan entre sus fines, objetivos, principios rectores o directrices, la preservación del medio ambiente y, en concreto, la de los recursos turísticos naturales (82). Para lograrlo, suelen remitir al obligado respeto a las normas medioambientales que rijan en cada sector concreto de la actividad turística (83).

Reviste especiales características la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, la cual descarga en los Ayuntamientos la responsabilidad de la protección del entorno natural como recurso turístico (84). Por su parte, la Ley 11/1997 murciana exige a las comunidades locales la existencia de Ordenanzas de medio ambiente para otorgarles las ventajas de la calificación de Municipio turístico (85).

(81) Preámbulo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; preámbulo de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y promoción del Turismo en Galicia.

(82) Art. 4 de la citada ley extremeña. rt. 4.11 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia. Art. 3.4 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco. Art. 12.1 de la Ley de turismo canaria. Art. 1.2. f) de la Ley gallega.

(83) Art. 26 de la Ley 7/1995 canaria. Art. 14.8 de la Ley 21/1997 extremeña. Art. 21 de la Ley 9/1997 gallega. Art. 9.9 de la Ley 6/1994 del País Vasco.

(84) Art. 8 c).

(85) Art. 50.3 d).

Curiosamente, la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad valenciana, entidad autonómica que tanto celo ha desplegado en la protección del monte y en la configuración de su uso recreativo en su Ley forestal, aunque considera una directriz general de la actividad turística «la salvaguarda del medio ambiente y de los valores ecológicos» (86), más bien semeja la introducción de una cláusula de estilo, puesto que no contiene disposición sustantiva alguna al respecto.

Únicamente la Ley de Extremadura, utilizando como criterio de actuación la atención al desarrollo y fomento de *nuevos segmentos* dentro de la oferta turística, con especial atención a los productos derivados del *turismo de naturaleza* (87), exige una evaluación del impacto ambiental previa a las obras de cualquier establecimiento turístico, incluso aun cuando se trate de un local abierto al público de modo temporal (88).

Con menor rigor, la Ley canaria establece el requisito de un estudio básico de impacto ecológico, junto con las autorizaciones concurrentes de la Administración turística y la encargada de la conservación de la naturaleza, cuando la realización de una actividad de turismo afecte, entre otros bienes, a las especies vegetales protegidas; y sólo las preceptivas autorizaciones cuando la actuación se limite a una zona periférica del entorno protegido (89).

Por su parte, la norma gallega establece restricciones urbanísticas en los municipios en interés de los paisajes abiertos naturales (90).

Lo que sí llevan a efecto algunas leyes turísticas es la fijación de la responsabilidad por los daños causados al entorno natural. Como norma general, el sujeto responsable será la *empresa turística* y únicamente responderá el usuario cuando los efectos nocivos procedan de una actuación suya, verificada *al margen de una actividad organizada* (91).

En resumen, la normativa turística, salvo casos muy puntuales, *no contiene disposiciones aplicables directamente en materia medio ambiental*, por lo que, en el caso objeto de este trabajo, los preceptos

(86) Art. 26.Uno a).

(87) Art. 4.9.

(88) Arts. 7.2 y 12.2.

(89) Art. 27.

(90) Art. 21.3.

(91) Art. 21.1 de la Ley gallega y 26.2 de la Ley canaria. Este último precepto exige que la acción del usuario sea personalísima.

protectores de los bosques y demás terrenos incluidos en el concepto de monte, habrá que encontrarlos en las respectivas leyes forestales.

Ahora bien, sólo han legislado sobre los usos recreativos del monte las Comunidades valenciana, andaluza, navarra y La Rioja. Las demás sólo contarán como soporte normativo de origen legal, tanto forestal como medioambiental, la Ley de Montes estatal, su Reglamento y la Ley y Reglamento de Incendios forestales (92). Las dos normas primeras no contienen regulación alguna del acceso lúdico al monte y las segundas se refieren únicamente a un aspecto preventivo sectorial. Si bien nada se opone, a falta de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de montes, a que exista un desarrollo reglamentario sobre la base del artículo 149.1.23.ª de la Constitución que autoriza a las entidades autonómicas al establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente (93), faltaría el criterio rector del uso social del monte y los principios informadores del uso recreativo.

VI. LAS LEYES TURÍSTICAS COMO ORDENADORAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS RELACIONADOS CON EL USO LÚDICO DEL MONTE

La actividad turística constituye un fenómeno complejo que abarca formas de desplazamiento y estancia de viajeros y que requiere el uso de infraestructuras e instalaciones que ofrezcan un número variable de servicios, relacionados con el transporte, alojamiento, manutención, el ocio-recreo, la cultura, el deporte, la salud y otros análogos y complementarios (94).

Ya se ha tenido oportunidad de expresar que el turismo basado en el monte o los bosques como recurso turístico posea dos vertientes: la relacionada con el uso de ese recurso y otras actividades, es-

(92) Aunque existen numerosas disposiciones reglamentarias dictadas por las Comunidades Autónomas para la prevención de incendios forestales, a parte de su vigencia meramente anual, suelen ser simples especificaciones de la Ley y Reglamento estatales.

(93) Vid. SSTC 102/1995, de 26 de junio y 149/1991, de 26 de octubre: las normas adicionales de protección sirven para establecer una protección medioambiental más intensa, niveles de protección más altos que los establecidos en la legislación básica del Estado que, como recuerda la STC 170/1989, de 19 de octubre, cumple una función de ordenación mediante mínimos.

(94) Definición tomada del artículo 2 de la Ley de Turismo de la Comunidad de Madrid; me parece la más completa de cuantas realizan los diferentes textos legislativos.

pecialmente las de alojamiento y restauración, que se desarrollarían en las localidades colindantes. De estos dos aspectos, las leyes ordenadoras del turismo parecen haber tomado partido por el segundo; es decir, se ocupan de la regulación de los alojamientos turísticos en el ámbito rural.

Casi todos los documentos legislativos se refieren a las siguientes clases de establecimientos:

a) *Campamentos públicos de turismo o «campings»*, caracterizados por ser lugares preparados para su ocupación, mediante precio, con elementos de alojamiento móviles y vida al aire libre (95).

b) *Casas o alojamientos rurales*, configurados como viviendas independientes de arquitectura tradicional, ubicadas en el campo o localidades rurales (96).

c) *Ciudades o villas vacacionales y albergues turísticos*, aquéllos cuya situación, instalaciones y servicios permitan a los usuarios el disfrute de un contacto directo con la naturaleza (97).

También se contempla la modalidad turística conocida como *agroturismo*, entendida como un conjunto de servicios prestados en explotaciones agrarias, compaginados con tareas agrícolas, y en la que se presta especial atención normativa a los alojamientos (98). Todas las empresas y personas físicas que se dediquen a estas ocupaciones deben solicitar autorización y licencia a la Administración turística de la Comunidad Autónoma, y tienen la obligación de inscribirse en los correspondientes registros de actividades turísticas. De este modo, los cometidos turísticos de alojamiento en el medio rural colindante con los montes, se convierten en actividades regladas, sujetas a condiciones, limitaciones y obligaciones, a la vez que son sujetos de promoción y fomento.

Consecuencia extrema de la intervención administrativa e íntimamente relacionada con la protección del entorno natural, es la posibilidad de declaración de un ámbito turístico como «zona saturada». Esta declaración supondría la prohibición de instalación de nuevas empresas turísticas; restricción de carácter *temporal y excepcional* que

(95) Art. 29 de la Ley extremeña. Art. 19 de la Ley vascongada. Art. 19 de la Ley murciana. Art. 41 de la Ley gallega. Art. 24 de la Ley de Castilla-León.

(96) Art. 32 de la Ley de Extremadura. Art. 21 de la Ley de Murcia. Art. 46 de la Ley de Galicia. Art. 25 de la Ley de Castilla-León.

(97) Art. 32 de la Ley de turismo extremeña. Art. 39 de la Ley de turismo gallega. Art. 32 de la Ley de turismo murciana.

(98) Art. 33 de la Ley extremeña. Art. 25 de la Ley del País Vasco. Art. 47 de la Ley gallega.

puede deberse tanto a motivos económicos como medioambientales (99).

Esta medida constituiría la disposición medioambiental por excelencia, pues la regulación de los alojamientos rurales se refiere de modo específico a las condiciones que éstos deben cumplir en relación con el turista y los requisitos observables para formar parte de los planes de promoción, si se efectúa una abstracción de las exigencias de estudios ambientales expresadas con anterioridad.

VII. COORDINACIÓN ENTRE LAS DIVERSAS ADMINISTRACIONES

A la vista de todo lo expuesto, puede observarse que la normativa sobre la actividad turística centrada en torno al uso recreativo de los montes se reparte entre la Administración forestal y la Administración de turismo, de acuerdo con un reparto de competencias en función de las dos vertientes que puede adquirir este fenómeno.

De tal modo que las Leyes forestales reservan la iniciativa a la Administración forestal en lo concerniente al monte como recurso turístico utilizable directamente. Igualmente las normas reglamentarias, en aquellas Comunidades que no han desarrollado legislativamente la normativa básica estatal, poseen, en la mayoría de los casos, un carácter marcadamente forestal. Mientras, la legislación turística parece haber tomado partido por la regulación y fomento de las actividades relacionadas con los alojamientos. Esto implica que, un turismo basado en el uso lúdico de los terrenos forestales, considerado como un sistema integrado, reclama una necesaria coordinación entre las diversas Administraciones interesadas.

La utilización de este principio administrativo, impuesto por el artículo 103 de la Constitución, se muestra inmediatamente necesario si se desea conjuntar las diversas actividades en el logro de la misma finalidad, evitando tanto la duplicación de esfuerzos como las acciones divergentes y contradictorias (100). Es preciso reparar que la mayor parte de las normas turísticas regulan y someten a su autorización

(99) La declaración de zonas saturadas únicamente se contempla en el art. 18 de la Ley del Turismo de Madrid y en el art. 51 de la Ley turística murciana.

(100) José Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo (Organización y empleo público)*, 2.ª Ed., Marcial Pons, Madrid, 1987, pág. 44: la coordinación no sería sólo un principio de organización administrativa, una función específica del mando o jerarquía de las organizaciones, sino uno de los objetivos de éstas como presupuesto indispensable para el cumplimiento eficaz de sus fines.

preceptiva la instalación de los campamentos, albergues y de las villas vacacionales, cuya ubicación es muy posible que se quiera efectuar en terrenos de monte, tanto públicos como particulares. A este respecto, las leyes forestales prevén la adaptación a sus preceptos de las «obras, instalaciones o infraestructuras, directamente o indirectamente relacionadas con las masas forestales» (101); la competencia de la Administración forestal para autorizar la realización «de proyectos y obras que faciliten el uso social y recreativo de los montes» (102); o la autorización de ocupaciones y servidumbres en los montes públicos «por razón de obras o usos o servicios públicos y como consecuencia de las concesiones administrativas, siempre que resulte compatible con las funciones del monte» (103).

Tampoco es preciso ignorar el papel que en esta materia pueden desempeñar las entidades locales. Los municipios poseen competencias, en los términos que marquen la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en protección del medio ambiente como en ocupación del tiempo libre y turismo (104), sin contar que en múltiples ocasiones los montes donde se pretenda llevar a cabo el uso recreativo serán montes comunales o en mano común (105). Igualmente, las Provincias pueden ser origen de promoción y fomento del turismo basado en el disfrute de los montes de propiedad tanto suya como municipal, en cuanto se encuentra entre sus competencias el «fomento y administración de los intereses peculiares de la Provincia» (106).

La coordinación en la planificación y ordenación turística se contempla como principio de actuación y objeto de la legislación en materia de turismo de casi todas las Comunidades Autónomas (107); pero la coordinación, aunque difícil, no es por ello menos deseable, y no sólo debe limitarse a la elaboración de los correspondientes planes

(101) Art. 48 f) de la Ley de montes valenciana.

(102) Art. 68 m) de la Ley de montes navarra.

(103) Art. 28 de la Ley forestal andaluza.

(104) Art. 25.2 f) y m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

(105) Los montes en mano común, aunque pertenecientes al conjunto de los vecinos y no al municipio en cuanto ente administrativo, son perfectamente susceptibles de originar iniciativas municipales para la promoción turística de los mismos.

(106) Art. 36.1 d) de la Ley de Bases del Régimen Local.

(107) Art. 1.2 j) de la Ley de turismo de Galicia. Art. 4.1 de la Ley de turismo del País Vasco. Art. 4.1 de la Ley de turismo extremeña. Art. 4.1 de la Ley de turismo de Murcia. Art. 5 de la Ley de turismo de Castilla-León. Art. 3 G. de la Ley de turismo de Madrid.

generales y sectoriales de ordenación del turismo. También debería producirse en la esfera de la planificación forestal, interviniendo todos los sujetos implicados, a nivel estatal, autonómico y local.

Otro aspecto de la coordinación consistiría en el suministro de recursos financieros para la preservación del entorno natural. Las leyes forestales prevén que un porcentaje de lo obtenido de los aprovechamientos procedentes de los montes pertenecientes a las entidades públicas reviertan a los mismos para su repoblación y mejora (108). Los particulares están obligados a realizar estos trabajos en los terrenos forestales de su propiedad. Es decir, hasta ahora la preservación del monte se ha confiado a sus propietarios y a la Administración mediante planes que prevén ayudas procedentes del erario público. Si se parte de que las masas vegetales del monte constituyen tanto una fuente de riqueza a través de su explotación, como un bien ambiental y un recurso turístico, nada se opone a la aportación de recursos por parte de todos los sectores económicos implicados. Queda por plantearse la cuestión de la contribución de las empresas y particulares dedicados al negocio turístico que utiliza, como base directa o indirecta, los bienes forestales; e incluso la participación de los simples usuarios. En tanto en cuanto interesados en la conservación del recurso básico, no parecería desatinada la proposición de estudiar la adopción de unos procedimientos fiscales tales que posibilitasen la reversión de un porcentaje de la renta generada por las actividades turísticas para este fin.

VIII. RECAPITULACIÓN FINAL

Queda, a la hora de finalizar el presente estudio, subrayar dos aspectos esenciales:

El primero es la inexistencia de un régimen jurídico unitario respecto a un turismo basado en el uso lúdico del monte. Si bien existe un sistema más o menos armónico organizado en torno a la vertiente de los alojamientos en el entorno rural, no es así en lo relativo al disfrute directo de las masas forestales.

(108) Art. 38.5 de la Ley de Montes de 1957: los municipios deberán dedicar el diez por ciento de lo obtenido con los aprovechamientos. Art. 36. 1 de la Ley de Montes valenciana: todas las entidades públicas propietarias de montes deberán dedicar a su mejora el quince por ciento de lo obtenido en sus aprovechamientos. Art. 67.1 de la Ley forestal navarra: los titulares, según el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o Protectores —se incluye también a particulares— estarán obligados a realizar los trabajos previstos en los planes de mejoras. El importe mínimo de la inversión será del veinte por ciento del importe de los aprovechamientos.

Tampoco existe una correlación entre legislación forestal y legislación turística. Así, es posible observar que Comunidades como la valenciana, que han efectuado una regulación del uso recreativo del monte, no la contemplan con su correspondiente regulación turística de los alojamientos. Y viceversa, algunas entidades autonómicas que sí han introducido disposiciones normativas en materia de turismo rural, nada han previsto sobre la vertiente del uso del monte como recurso turístico.

Sería deseable, además, que la armonización entre las dos vertientes de este fenómeno turístico partiese de la legislación básica estatal. Una nueva Ley de montes debería contemplar ya el derecho al uso social y recreativo de los montes, a la vez que estableciese una serie de principios sobre ello que, sin llegar a una uniformidad inconveniente, sí marcara un mínimo que permitiese conjugar este disfrute con la preservación del medio natural y los intereses centrados en los aprovechamientos tradicionales de los terrenos forestales. Mínimo que el desarrollo legislativo y reglamentario de las Comunidades Autónomas perfeccionase y adaptase a las aspiraciones y necesidades concretas de cada una de ellas.

En segundo lugar, insistir en la necesidad de coordinación entre las actuaciones de todas las Administraciones implicadas, tanto en el ámbito forestal como en el turístico; así como en la participación de los particulares afectados en la planificación de estas actividades. Si se quiere fomentar el uso recreativo de los montes como motor de desarrollo de determinadas comarcas, es necesaria una unificación de esfuerzos y actuaciones que permitan una acción eficaz. En caso contrario, se llegará, como mínimo, a tres consecuencias netamente negativas:

- a) El desaprovechamiento de un recurso turístico, en detrimento del desarrollo social y económico de las localidades colindantes.
- b) La suplencia de una iniciativa administrativa por una iniciativa particular desordenada y encaminada al lucro, con el consiguiente impacto en el entorno natural.
- c) El empeño en una serie de actividades, tanto a nivel administrativo como particular, aisladas y descoordinadas, con el consiguiente derroche tanto de oportunidades como de recursos.