

# LA LEGISLACION FORESTAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Por  
LUIS CARLOS FERNANDEZ-ESPINAR (\*)

## I. INTRODUCCION

**E**n el presente artículo, iremos analizando los diversos aspectos de nuestro ordenamiento jurídico que inciden y enmarcan el ámbito forestal tomando como punto de partida, lógicamente, lo que el Tribunal Constitucional ha denominado «bloque de constitucionalidad», formado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

Trataremos las relaciones y conexión de la ordenación forestal con la ordenación del territorio, teniendo en cuenta la decisiva incidencia del sector forestal en la conservación de la naturaleza y en la protección de los recursos naturales. Analizaremos, a tal efecto, la innovadora Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres así como la legislación sobre Ordenación del Territorio que han aprobado las diversas Comunidades Autónomas.

La configuración del Estado de las Autonomías en España y la finalización del proceso de traspasos de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas junto con nuestra integración en la Comunidad Económica Europea abre una nueva etapa en la política forestal de nuestro país.

---

(\*) Doctor en Derecho. Profesor Titular ETSI de Montes.  
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 158 (octubre-diciembre 1991).

---

Sin embargo, esta nueva etapa no cuenta todavía con la aprobación por parte del Estado de la necesaria legislación básica que contempla el artículo 149.1.23 de la Constitución y que debe suponer el pilar y punto de partida de una política forestal nacional adecuada y eficaz en la que colaboren y concurren todas las Administraciones Públicas, y muy especialmente aquéllas que tienen autonomía política con la posibilidad de aprobar leyes como son el Estado y las Comunidades Autónomas.

A continuación, estudiaremos diversos aspectos de la futura legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales en el marco del sistema de distribución de competencias concurrentes existente en la materia analizando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el rango formal de las Bases (ley o disposiciones reglamentarias) y su posible contenido.

Por último, y tras mencionar la legislación estatal vigente finalizaremos con el análisis de la todavía escasa, aunque muy significativa, legislación forestal aprobada por dos Comunidades Autónomas, Cataluña y Navarra y por la Diputación Foral de Alava.

## II. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

### II.1. *La Constitución Española*

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 configura, un nuevo Estado que se fundamenta en el principio de autonomía territorial. Este principio se desarrolla en dos vertientes: una, la creación de nuevas entidades territoriales, como las Comunidades Autónomas, y otra, el establecimiento de la garantía institucional de los Entes Locales que disponen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

De esta forma, la distribución del poder entre entes territoriales no se configura verticalmente –como sucedía anteriormente– con base en el principio de jerarquía, sino horizontalmente con base en el principio de autonomía, según se establece en el artículo 137 de la Constitución:

---

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

La Constitución Española no enumera las Comunidades Autónomas que debían constituirse ni establece un reparto igualitario de competencias, a diferencia de lo que sucede con los modelos de Estado Federal y Regional, sino que establece una regulación procedimental que sirve de cauce al proceso de constitución de cada Comunidad Autónoma así como un marco competencial de referencia para las Comunidades Autónomas dentro del cual cada una de ellas debe diseñar su propio marco competencial contenido en su Estatuto de Autonomía.

Este marco competencial lo establece la Constitución en sus artículos 148 y 149. El artículo 148 dispone una serie de materias en las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas mientras que el artículo 149 señala una serie de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. En ocasiones, como sucede parcialmente en el ámbito forestal, esta competencia exclusiva del artículo 149 se refiere a la potestad del Estado para dictar la legislación básica sobre una materia, dejando a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y ejecutivo de la misma.

Así, mientras el artículo 148.1, 8º establece que las Comunidades podrán asumir competencias sobre los montes y aprovechamientos forestales, el artículo 149.1, 23º reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

En cuanto a los espacios naturales protegidos, la Constitución no habla nada de ellos. Esta, se refiere a la protección del medio ambiente en el artículo 149.1, 23º, materia con la que tiene evidente «conexión objetiva» aunque se trate de distintas materias. El Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

---

Y, por último, la Constitución establece en el artículo 148.1, 11º la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de pesca fluvial y caza.

## II.2. *Estatutos de Autonomía*

Como hemos dicho anteriormente, las Comunidades Autónomas debían incorporar en sus Estatutos las competencias que, dentro del marco constitucional mencionado, estaban dispuestas a asumir.

De esta forma, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos y régimen o tratamiento especial de las zonas de montaña, aunque con diferente contenido. Así, en un primer grupo están los Estatutos que atribuyen competencia con carácter de exclusividad dentro del marco de la legislación básica competencia del Estado. Estos Estatutos son los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, Baleares, Navarra y Valencia. En el segundo grupo se encuentran los nueve Estatutos restantes que atribuyen competencia sobre el desarrollo y ejecución de la legislación básica estatal: Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

En cuanto a los espacios naturales protegidos, de los que no habla la Constitución, cinco Estatutos atribuyen competencia exclusiva: Cataluña, Andalucía, Aragón, Navarra y Valencia mientras que otros once solamente la atribuyen de desarrollo y ejecución: Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja. Los Estatutos de Galicia y País Vasco no mencionan a los espacios naturales protegidos, atribuyéndose competencia sobre medio ambiente, «materia conexa» aunque evidentemente no es la misma que la de espacios naturales protegidos.

Por último, todos los Estatutos de Autonomía otorgan competencia exclusiva sobre la caza y pesca fluvial.

---

### II.3. Reales Decretos de Traspasos

Todas las Comunidades Autónomas han recibido ya traspasos en esta materia, siendo las dos últimas Canarias y Navarra, que los recibieron con fecha de 28 de diciembre de 1985, mediante los Reales Decretos 2614/85 y 2654/85 respectivamente.

En relación al contenido de estos Reales Decretos de Traspasos nos remitimos a nuestro artículo de la Revista Forestal Española, nº 1, en donde analizamos con detalle las funciones transferidas a las Comunidades Autónomas, las funciones reservadas al Estado y los mecanismos de cooperación establecidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## III. ORDENACION FORESTAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO

### III.1. *La integración de la ordenación forestal en la planificación física del territorio*

En diversas ocasiones se ha suscitado la cuestión relativa a si la instrumentación jurídica de la protección de los recursos forestales debía llevarse a cabo a través de su normativa específica o bien mediante su integración en el marco general de la planificación física del territorio.

Y ello debido a que en estas materias se produce un fenómeno de concurrencia de competencias, como consecuencia de su dimensión «horizontal». Esta concurrencia no se presenta únicamente en relación a otras actuaciones sectoriales con proyección sobre el territorio que constituye su soporte físico sino que la ordenación forestal aparece configurada por sí misma como materia específica dotada de su propia legislación sectorial.

Además, la ordenación forestal conecta necesariamente con la protección de los recursos naturales y con el medio ambiente, principio rector de la política social y económica en el artículo 45 de la Constitución.

---

Puede hablarse pues de la existencia de una interdependencia entre la ordenación forestal y la categoría jurídica del medio ambiente, la legislación especial sobre protección de la naturaleza, las diversas normativas sectoriales y los distintos instrumentos de planificación física del territorio habilitados legalmente para la determinación de medidas protectoras con la misma finalidad.

La consideración del régimen jurídico de la ordenación forestal no puede pues efectuarse al margen de estas materias conexas por lo que deberá tenerse en cuenta la referida confluencia de diversas legislaciones sectoriales con los instrumentos de protección previstos en la legislación urbanística, así como, consecuentemente, la concurrencia competencial de distintas administraciones o bien de distintos órganos de la misma administración, cada uno con su habilitación legal específica.

La legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales, competencia del Estado, y la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, deberán tener en cuenta la legislación básica sobre medio ambiente así como la Ley básica 4/1989, de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Los Planes Forestales Autonómicos deberán tener en cuenta asimismo los Planes Autonómicos de Ordenación de los Recursos Naturales que establece la Ley citada.

Esta complementariedad preside la Ley de Ordenación Forestal de Cataluña, de 30 de Marzo de 1988 que establece como finalidad de la misma «establecer el ordenamiento de los terrenos forestales de Cataluña para asegurar su conservación y garantizar la producción de materias primas, aprovechar adecuadamente los recursos naturales renovables y mantener las condiciones que permitan un uso recreativo y cultural de dichos terrenos». Y como primer objetivo de los enumerados, en su artículo 1.2: «promover y mejorar de forma sostenida la función socioeconómica de las masas forestales, haciéndola compatible con la protección del medio físico».

Por otra parte, en esta Ley se establece ya, en línea con la futura Ley Básica estatal, que los terrenos forestales declarados de utilidad pública o protectores deberán ser calificados por los instrumentos de

---

planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable de especial protección (art. 22.2).

La reciente Ley Foral de Navarra, de 31 de diciembre de 1990, es una muestra muy significativa de cuanto acabamos de exponer, y así ya en su Exposición de Motivos establece que: «los montes son bienes naturales y como tales, partes fundamentales del Medio Ambiente. La Ley Foral regula el ejercicio de los derechos dominicales sobre los montes, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 45.2 de la Constitución que obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de sus recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el Medio Ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.»

A lo largo de su texto se va desgranado esta declaración general en diversos artículos. Así, entre otros y a mero título de ejemplo, el artículo 6 (principios que se derivan de la función social y ecológica de los montes y a los que en todo caso debe ajustarse la situación de la Administración Foral), artículo 7 (criterios de cortabilidad física de los aprovechamientos en Enclaves Naturales), artículo 26.1 (los montes declarados de utilidad pública o protectores, serán clasificados por los instrumentos urbanísticos como suelo no urbanizable de uso forestal); artículos 22.2, 23.2, 25.1, 26.2, 28.5, 31, etc., que recogen la necesaria articulación, en diversos aspectos, entre la Administración Forestal, la Administración Medioambiental y la Ordenación del Territorio.

La función coordinadora y la superior jerarquía que normalmente cabe atribuir a la ordenación del territorio en relación a las múltiples actividades conexas con la ordenación forestal contribuyen sin duda a definir la ordenación del territorio como el ámbito material más idóneo para instrumentar una mejor ordenación de los terrenos forestales inspirada no sólo en criterios económicos y productivos sino también en criterios sociales y de conservación.

### III.2. *Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*

La Ley 4/1989, de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres ha supuesto un giro radi-

---

cal en la evolución de la protección de los recursos naturales en España por dos motivos.

En primer lugar porque extiende el régimen jurídico protector de los recursos naturales más allá de los meros espacios naturales protegidos como únicamente lo hacía su antecesora, la Ley de Espacios Naturales Protegidos, de 2 de Mayo de 1975. Los principios protectores que establece se extienden así a todos los recursos naturales, entre ellos, los recursos forestales.

Y, en segundo lugar, porque como instrumento de planificación establece los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales cuyas determinaciones prevalecen sobre cualquier instrumento de ordenación territorial y sobre cualquier plan de carácter urbanístico que deberán adaptarse a sus disposiciones.

Esto significa que no cabe aceptar la posibilidad, como sí existía hasta ahora, de que por parte de los Planes Urbanísticos pueda prevalecer un régimen urbanístico del suelo que resulte contradictorio con las previsiones de la acción singular de protección.

Esta prevalencia tiene su fundamento en la superior jerarquía de las resoluciones adoptadas en este ámbito, así como por aplicación del principio de especialidad que da lugar a la aplicación preferente de la norma especial sobre la general en las situaciones de concurso normativo.

Nada impide, sin embargo, plantear asimismo la situación inversa, consistente en la hipótesis de que el mayor grado de protección venga establecido por la planificación urbanística o territorial aunque la posible mayor intensidad del nivel de protección deberá establecerse en todo caso en el marco propio de la habilitación legal establecida a favor de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio.

La Ley en su art. 9, al establecer las Disposiciones generales de sus regímenes de protección, señala que la acción de las Administraciones Públicas en materia forestal:

«se orientará a lograr la protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de los montes, cualquiera que sea su titularidad, y su gestión técnica deberá ser acorde con sus características legales, ecológicas, forestales y socioeconómi-

---



cas prevaleciendo en todo caso el interés público sobre el privado».

Por último, en lo que concierne a la materia forestal, la Ley, en su Disposición Adicional 2ª, amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto Ambiental al incluir entre las mismas: «las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas».

### III.3. *Legislación autonómica sobre Ordenación del Territorio*

La inexistente regulación y protección jurídica en la Ley del Suelo, del suelo no urbanizable, donde se encontraban clasificados los terrenos forestales, ha sido suplida en parte por las diferentes leyes que las Comunidades Autónomas han ido aprobando durante estos años sobre Ordenación del Territorio.

La ausencia de una ley básica sobre montes y aprovechamientos forestales, de competencia estatal (art. 149.1.23), ha retraído a las Comunidades Autónomas, a excepción de Cataluña, Navarra y la Diputación Foral de Alava, en el ejercicio de su competencia (art. 148.1.8) para aprobar leyes forestales a la espera de que el Estado establezca los principios básicos en materia forestal.

La necesaria planificación autonómica forestal que también ha sido puesta en marcha en Andalucía y Galicia deberá armonizarse con los Planes autonómicos de Ordenación de Recursos Naturales que establecerán, entre otros:

- El estado de conservación de los recursos naturales.
  - Las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades se establezcan.
  - Las medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales.
-

- Los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias de la ley.

Las leyes autonómicas sobre Ordenación del Territorio aprobadas hasta la fecha son las siguientes por orden cronológico:

- Cataluña: Ley de Política Territorial de 21 de Noviembre de 1983.
- Madrid: Ley de Ordenación Territorial de 30 de Mayo de 1984.
- Navarra: Ley Foral de Ordenación del Territorio de 11 de Noviembre de 1986. Ley Foral de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Territorio de 10 de Abril de 1987.
- Canarias: Ley de Planes insulares de Ordenación de 13 de Marzo de 1987.
- Asturias: Ley de Coordinación y Ordenación Territorial de 30 de Marzo de 1987.
- Baleares: Ley de Ordenación Territorial de 1 de Abril de 1987.
- Valencia: Ley de Ordenación del Territorio de 7 de Julio de 1989.
- Cantabria: Ley de Ordenación Territorial de 30 de Marzo de 1990.
- País Vasco: Ley de Ordenación del Territorio de 31 de Mayo de 1990.

En relación al contenido de estas leyes autonómicas sobre Ordenación del Territorio, nos remitimos a nuestro artículo de la Revista Forestal Española, nº 3, en donde analizamos como desde estas leyes las Comunidades Autónomas han regulado y establecido mecanismos de protección de los terrenos forestales.

#### IV. LA LEGISLACION BASICA SOBRE MONTES Y APROVECHAMIENTOS FORESTALES

El artículo 149.1.23 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales.

---

Esta legislación básica constituye un elemento esencial en la política forestal del Estado que obliga a éste a establecer con urgencia las bases de lo que debe ser el «común denominador normativo» para todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) en el ámbito forestal.

A continuación trataremos brevemente el sistema de distribución de competencias establecido en esta materia como competencias concurrentes así como la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el rango formal (ley o disposiciones reglamentarias) de esta legislación básica del Estado intentando contribuir así al debate actual sobre la conveniencia de elaborar una ley que recoja las normas básicas en materia forestal o bien de ir estableciendo dichas normas básicas en disposiciones reglamentarias sucesivas.

#### IV.1. *Competencias concurrentes*

Dentro del sistema español de distribución de competencias, son competencias concurrentes aquellas que atribuyen al Estado la facultad de establecer la legislación básica y a las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo y la ejecución.

En la materia forestal objeto de nuestro estudio, en consecuencia, se produce una concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al atribuirse al Estado la competencia sobre la legislación básica y a las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo y su ejecución.

La clave de la concurrencia estriba así en la incidencia conjunta de dos potestades legislativas que deben articularse necesariamente: el Estado establece la regulación jurídica común para todas las Comunidades Autónomas y éstas la desarrollan normativamente y la ejecutan.

La existencia de dos normas se convierte así en un aspecto fundamental, en la característica esencial de este tipo de competencia, aunque en el actual estado de nuestro desarrollo autonómico esta dualidad se ve empañada por la existencia de nueve Comunidades

---

Autónomas que tienen como límite competencial el artículo 148 de la Constitución.

La naturaleza misma de la legislación básica es contener las reglas comunes a todas las Comunidades Autónomas o principios generales de la regulación de una materia, que pueden ser desarrollados por aquéllas con la orientación que prefieran. Sin embargo, su efectiva aplicación a todas las Comunidades Autónomas únicamente se llevará a término cuando todas ellas alcancen el techo competencial del artículo 149 de nuestra Constitución, culminando así el proceso autonómico del Estado español.

#### *IV.2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el rango formal de las bases*

Es importante el cambio experimentado por la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia a partir de la sentencia 69/1988 de 19 de abril. Hasta entonces, la calificación de una norma como básica dependía esencialmente de su contenido, «noción material» del carácter básico, admitiendo en numerosos casos, aunque con carácter excepcional, elementos básicos en los Reglamentos posconstitucionales que regulaban ciertas decisiones y actuaciones de tipo coyuntural e inmediato. (STC 77/1985, de 27 de junio).

La evolución del Tribunal Constitucional en este aspecto del rango legal o reglamentario de los aspectos básicos de una materia ha venido motivada fundamentalmente por la necesidad de dotar de certidumbre y seguridad jurídica a las normas básicas, especialmente en relación a las Comunidades Autónomas. Como dice gráficamente la STC 69/1988 sobre etiquetaje en catalán, se trata de evitar que el Estado pueda «oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cual sea su rango o estructura».

Ahora el Tribunal Constitucional establece la exigencia de rango legal en la determinación de los aspectos básicos de una materia. La exigencia de rango legal garantiza así «una definición

---

clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las Comunidades Autónomas asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar, en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que corresponde al Estado realizar por encargo directo de la Constitución» (STC 69/1988 de 19 de abril).

El Tribunal Constitucional da un paso más adelante al tratar el desarrollo que el Estado puede hacer a través de normas reglamentarias de las leyes de bases, modificando también el criterio que, con carácter general, venía estableciendo sobre el concepto de «legislación básica» en donde se incluían con gran amplitud los reglamentos denominados «ejecutivos», es decir, los que desarrollan las leyes entendiendo que en estos reglamentos también se contienen normas básicas:

«... pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento puede lograrse» (STC 18/1982, de 4 de mayo).

El Tribunal Constitucional ha modificado, sin embargo, también este criterio al establecer de nuevo el carácter excepcional de que las bases se encuentren en reglamentos siendo insuficiente la mera habilitación legal al Gobierno para que desarrolle las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley básica.

Así, la STC 182/1988, de 13 de octubre (estructuras básicas de la salud), citando expresamente la de etiquetaje considera «supuestos excepcionales» las habilitaciones a un reglamento como básico y poco después la STC 227/1988 sobre la Ley de Aguas, apoyándose también en la sentencia del etiquetaje, añade que «las operaciones de definición de las bases debe llevarse a cabo normalmente por las Cortes Generales... siendo excepcional la posibilidad que el Gobierno de la nación tiene de hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto los aspectos básicos de una materia...».

---

Este carácter excepcional del reglamento básico resulta un complemento imprescindible de la doctrina del rango legal de las bases, porque de lo contrario bastaría que la ley básica habilitara generosamente a los reglamentos de desarrollo de la misma para dejar sin contenido el objetivo perseguido por el Tribunal Constitucional.

Este carácter excepcional debe justificarse, según el Tribunal Constitucional, en la «naturaleza de la materia» objeto de regulación normativa. El Gobierno de la Nación podría fijar así bases por reglamento, previa habilitación legal, cuando «por la naturaleza de la materia resulten un complemento necesario para garantizar la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 48/1988, de 22 de marzo, sobre Cajas de Ahorro).

La dificultad de determinar el contenido del concepto aludido «naturaleza de la materia» es evidente aunque el Tribunal Constitucional conecta el ámbito de la legislación básica con la «finalidad de establecer el común denominador normativo» (STC 49/1988 y 227/1988) en un esfuerzo para distinguir en cada momento qué regulación debe ser necesariamente común competencia del Estado y cual puede ser diferente y queda, por tanto, encomendada a las Comunidades Autónomas.

De todo lo expuesto, en este apartado nos inclinamos por la conveniencia de elaborar una Ley Básica sobre montes y aprovechamientos forestales que recoja ese «común denominador normativo» a todas las Administraciones Públicas del Estado español y que defina los aspectos básicos que han de presidir nuestra política forestal nacional en el marco de nuestra nueva realidad constitucional y en el marco de la Comunidad Económica Europea.

#### IV.3. *Aspectos básicos de la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales*

La Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales debe definir en un marco general los aspectos básicos que han de presidir la regulación normativa de esta materia en todo el territorio español. Estos aspectos básicos serán desarrollados legislativamente por las Comunidades Autónomas con competencia legislativa y serán ejecu-

---

tados por todas las Comunidades Autónomas en el ámbito de las funciones que les han sido traspasadas por el Estado.

La Ley Básica debe tener muy en cuenta el principio constitucional de cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas que se acentúa en la materia forestal al tratarse, como ya hemos visto, de competencias concurrentes. Únicamente se podrán alcanzar los objetivos de una auténtica y eficaz política forestal, de la que tanto estamos necesitados, mediante una coordinación y cooperación fluida y operativa entre las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos).

La Ley Básica debería regular e incluir los siguientes aspectos:

- La efectiva distribución de competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
  - La clasificación y régimen jurídico de la propiedad forestal.
  - El régimen especial de protección de los terrenos forestales declarados de utilidad pública e interés general en relación con la legislación urbanística.
  - El régimen jurídico de los procedimientos de catalogación y deslinde.
  - La articulación de los instrumentos de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas, fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dirigidos a obtener varios objetivos como son la repoblación forestal, la conservación del medio natural, la corrección de los procesos erosivos y desertificadores, la obtención de productos forestales, la defensa contra el fuego, la polución y las plagas.
  - El establecimiento de medidas de fomento eficaces del aprovechamiento ordenado de los bosques, de la producción forestal, de la puesta en valor de las masas forestales, de la integración monte-industria, de la mejora de los montes y de las ayudas a los trabajos forestales.
  - El establecimiento de planes forestales donde se integren y coordinen los planes forestales de las Comunidades Autónomas. Estos planes deberán tener como objeto, al menos, el
-

fomento de la producción forestal y el ordenado aprovechamiento de los montes, la lucha contra la erosión y la desertificación, y la protección del monte contra incendios, plagas y contaminación.

- El régimen sancionador aplicable mediante la tipificación de las infracciones y el establecimiento de las sanciones correspondientes.

#### IV.4. *Legislación estatal vigente*

A la espera de la elaboración y aprobación de la nueva ley básica sobre montes y aprovechamientos forestales, habrá que estar a la legislación estatal vigente.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que cuando se trate de legislación preconstitucional, el Gobierno de la Nación podrá establecer cuales son las bases de una materia, a la espera de que el legislador dicte la ley básica correspondiente, y siempre que ello sea posible sin que la deducción se convierta en una labor de innovación de lo ya existente.

Así, entre otras, las Sentencias 32/1981, de 28 de julio; 1/1982, de 28 de enero; 32/1983, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo; 96/1984, de 19 de octubre, y 24/1985, de 21 de febrero:

«Cuando la materia está regulada por normas preconstitucionales, y hasta tanto se dicte la ley correspondiente, el Gobierno puede inferir cuales son las bases de aquéllas, siempre que ello sea posible sin que la deducción sea sólo aparente y se convierta en una verdadera labor de innovación, y sin perjuicio de que tal deducción siempre nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador la confirmase o la revocase».

Hasta el momento actual, en el ámbito forestal, el Gobierno de la Nación no ha señalado cuales son las bases que se podrían deducir de la legislación estatal vigente.

En nuestro recorrido por los diferentes aspectos y elementos que inciden en la legislación Forestal en el Estado de las Autonomías no

---



podemos dejar de mencionar las leyes del Estado en vigor y que regulan, junto con la legislación autonómica de la que trataremos en el siguiente apartado, la materia forestal en España.

Estas leyes son las siguientes:

- Ley de Montes de 8 de junio de 1957, desarrollada por el Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero.
- Ley del Patrimonio Forestal del Estado, de 10 de marzo de 1941.
- Ley de Incendios Forestales, de 5 de diciembre de 1968, desarrollada por Reglamento aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre.
- Ley de Fomento de la Producción Forestal, de 4 de enero de 1977, desarrollada por Reglamento aprobado por Real Decreto 1279/1978, de 2 de mayo.
- Ley de Agricultura de Montaña, de 30 de junio de 1982.
- Ley de Montes Vecinales en Mano Común, de 11 de noviembre de 1980.

## V. LEGISLACION FORESTAL AUTONOMICA

Para completar nuestro análisis de la situación actual de la legislación forestal en el Estado de las Autonomías que ha configurado nuestra Constitución, trataremos brevemente, por orden cronológico de aprobación –ya que un análisis detallado de cada una de ellas requeriría otro artículo distinto– cada una de las tres normas que regulan el régimen de los montes y terrenos forestales en dos de nuestras Comunidades Autónomas, Cataluña y Navarra, y en el Territorio Foral de Alava.

### V.1. *Norma Foral 13/1986, de 4 de julio, reguladora del régimen de los montes del Territorio Histórico de Alava*

La Ley 27/83, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Organos Forales de sus Territorios Históricos, reconoció en su

---

artículo 7.9 en conexión con el 8.1, la capacidad normativa de la Diputación Foral de Alava en materia de montes.

De acuerdo con esta capacidad normativa, las Juntas Generales de Alava han aprobado la Norma Foral 13/1986, de 4 de julio, que regula el régimen jurídico y aprovechamientos de los montes de su territorio respetando los límites de la futura legislación básica del Estado del artículo 149.1.23 de la Constitución.

Esta Norma tiene como objetivos básicos armonizar la importancia económica de los montes con la necesaria incidencia que producen en la conservación y regeneración del medio ambiente, integrando, en su articulado, los dos textos forales anteriores de aplicación a este territorio que son, en consecuencia, derogados: La Ordenanza de Montes de 14 de noviembre de 1974 y la Ordenanza de Infracciones Forestales y su Sanción de 28 de noviembre de 1973.

Su articulado se divide en cinco títulos, ocho disposiciones adicionales, cuatro transitorias, dos finales y una derogatoria.

El Título primero establece la definición de monte y clasifica los mismos en públicos y privados regulando su diverso régimen jurídico.

El Título segundo trata exclusivamente de los montes de utilidad pública, organizando el Catálogo correspondiente, y estableciendo el procedimiento de su deslinde y amojonamiento así como el régimen jurídico de los gravámenes sobre los mismos.

El Título tercero regula los aprovechamientos forestales desde el fundamental de producción hasta los complementarios como pastoreo y roturaciones regulando las fogueras como aprovechamiento tradicional en Alava.

El Título cuarto trata de la repoblación y conservación de los montes estableciendo ayudas técnicas, subvenciones y anticipos económicos para estos trabajos de repoblación y mejora. Asimismo regula la defensa contra plagas e incendios forestales.

El Título quinto, por último, trata con gran detalle de las infracciones forestales y su sanción. Su régimen sancionador distingue según se trate de infracciones cometidas bien en montes públicos protectores y masas forestales de protección especial o bien en montes particulares. Igualmente regula el procedimiento sancionador, la indemnización de daños y perjuicios así como la facultad de la

---

Administración de proceder a la retención de los productos ilegalmente obtenidos y de los medios utilizados al cometer la infracción.

Destaca, por último, la mención a la publicación por parte de la Diputación Foral de un nomenclator de especies de crecimiento lento y rápido, así como la definición de los conceptos técnicos forestales contenidos en esta Norma que serán actualizados cuando las circunstancias lo requieran.

V.2. *Ley 6/1988, de 30 de marzo, del Parlamento de Cataluña reguladora del ordenamiento de los terrenos forestales*

El Parlamento de Cataluña ha aprobado, con fecha 30 de marzo de 1988, la Ley reguladora del ordenamiento de los terrenos forestales en Cataluña.

Esta Ley ha sido aprobada con base en la competencia que a tal efecto tiene reconocida en el artículo 9.10 de su Estatuto de Autonomía y en el marco de la legislación básica del Estado.

La presente Ley tiene como finalidad asegurar la conservación de los terrenos forestales de Cataluña, garantizar la producción de materias primas, aprovechar adecuadamente los recursos naturales renovables y mantener las condiciones que permitan un uso recreativo y cultural de dichos terrenos.

Su articulado se divide en seis títulos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias y una final.

El Título primero relativo a aspectos generales, establece la definición y clasificación de los terrenos forestales así como los objetivos de la Ley junto con la asignación de competencias.

El Título segundo, de especial importancia, relativo a la política forestal establece los ejes fundamentales de actuación en donde juegan un papel destacado los Planes de Desarrollo Forestal, así como el Centro de la Propiedad Forestal que como órgano desconcentrado del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, tiene como finalidad ordenar la producción forestal y promover la conservación y mejora de los bosques y pastos de propiedad privada.

El Título tercero se refiere a la conservación y mejora de los terrenos forestales. Establece que los terrenos forestales declarados

---

de utilidad pública o protectores deberán ser calificados como suelo no urbanizable de especial protección por los instrumentos de planeamiento urbanístico, y contiene una amplia regulación sobre la prevención de plagas e incendios forestales así como una normativa innovadora sobre las zonas forestales que, por sus especiales características, requieren una actuación urgente de la Administración para asegurar su conservación y restauración.

El Título cuarto trata de los aprovechamientos forestales dedicando una atención especial a los aprovechamientos de maderas, leñas y cortezas que son los económicamente más importantes y, en consecuencia, los que pueden afectar en mayor medida al principio de conservación y mejora de las masas forestales. En relación a estos aprovechamientos, destaca la diferenciación entre los aprovechamientos a realizar sobre terrenos que disponen de Planes dasocráticos de gestión y los que pueden realizarse sobre terrenos que no disponen de ellos.

El Título quinto trata de la mejora técnica de la producción forestal estableciendo las medidas de fomento más adecuadas —y a las que la Ley otorga gran importancia como no puede ser menos en el ámbito forestal— que pueden concederse a tal fin mediante subvenciones, anticipos reintegrables, créditos, ejecución material de los trabajos por parte de la Administración forestal, y otros. Trata asimismo del importante aspecto de la investigación y formación profesional en materia forestal, y crea la Mesa Intersectorial Forestal como órgano con amplia representación y con funciones relativas a la elaboración de la política forestal, colaboración en la catalogación, normalización y estandarización de los productos forestales, coordinación de las posibilidades de la producción forestal con las necesidades industriales, y propuesta de las líneas de fomento, mejora y experimentación en el sector forestal y en las industrias derivadas.

Por último, el Título sexto regula el régimen jurídico sancionador estableciendo las infracciones y sanciones correspondientes.

La Ley establece que en el plazo de dos años a partir de su aprobación el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca deberá elaborar y presentar al Consejo Ejecutivo de Gobierno el Plan General de Política Forestal para su aprobación.

---

V.3. *Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, del Parlamento de Navarra, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra*

El Parlamento de Navarra ha aprobado, con fecha 31 de diciembre de 1990, la Ley Foral de Protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra.

Esta Ley ha sido aprobada de conformidad con los artículos 50.1 e) y 2 de la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que le otorga competencia exclusiva sobre los montes de titularidad pública así como el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado sobre los montes de propiedad de los particulares.

Constituyen los objetivos básicos de esta Ley, la conservación y mejora del medio natural y las condiciones ecológicas de los bosques, el mantenimiento y recuperación de la fertilidad de los suelos forestales impidiendo su erosión, la ampliación de la superficie forestal arbolada y la regulación del aprovechamiento ordenado de los montes en conexión con el objetivo de la protección del medio natural.

Su articulado se divide en cinco títulos, tres disposiciones adicionales, una transitoria y dos finales.

El Título primero relativo a aspectos generales establece el concepto legal de monte o terreno forestal, su clasificación así como las atribuciones de los distintos órganos forales competentes en la materia.

El Título segundo trata de los espacios naturales protegidos, montes de utilidad pública y montes protectores regulando los aspectos más relevantes de sus diversos regímenes jurídicos.

El Título tercero sobre la conservación, defensa y aprovechamiento de los montes, constituye el título más importante de la Ley, regulando aspectos fundamentales como son la corrección de la erosión, la repoblación forestal, el cambio de uso, las servidumbres y ocupaciones, las plagas, enfermedades e incendios forestales, y los diferentes aprovechamientos de los montes en donde incluye el fomento de las agrupaciones y el de la reestructuración y mejora de

---

las industrias forestales de primera transformación. Regula, por último, la actividad recreativa de los montes.

El Título cuarto se refiere a la mejora de los montes y a las medidas de fomento de estos trabajos que concederá la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Por último, el Título quinto regula el régimen sancionador aplicable estableciendo las infracciones y sanciones correspondientes.

La Ley establece que en plazo de dos años el Gobierno de Navarra presentará al Parlamento para su aprobación el Plan Forestal de la Comunidad Autónoma.

## VI. CONCLUSIONES

De todo lo tratado, concluiremos que la finalización del proceso de traspaso de funciones y servicios en materia forestal a las Comunidades Autónomas junto con nuestra integración en la Comunidad Europea abre una nueva etapa en la política forestal de España.

Esta nueva etapa, cuenta además con la valiosa ayuda y colaboración de la Ordenación del Territorio que constituye el ámbito territorial en el que confluyen las diferentes materias conexas constitucionalmente con el ámbito forestal como son el medio ambiente, los espacios naturales, el desarrollo de las actividades económicas e industriales y el urbanismo.

Sin embargo, esta nueva etapa en nuestra política forestal se inicia sin la determinación de cuales son los aspectos básicos que han de constituir el «común denominador normativo» a todas las Comunidades Autónomas, y que deben recogerse en la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales que establece el artículo 149.1.23 de la Constitución Española.

Esta legislación básica debe tener el rango formal de Ley básica aprobada por las Cortes Generales, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que hemos analizado, y que teniendo muy en cuenta el principio constitucional de cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas defina los aspectos básicos esenciales que han de presidir nuestra política y legislación

---

forestal nacional en el marco de nuestra nueva realidad constitucional y en el marco de la Comunidad Económica Europea.

Asimismo, los aspectos productivos y ecológicos de nuestra realidad forestal son muy cercanos a los ciudadanos. Por ello, es urgente también la culminación de nuestro desarrollo autonómico alcanzando así, todas las Comunidades Autónomas que lo deseen, el techo de competencias superior del artículo 149 de la Constitución.

Esta mayor asunción de competencias debe ir unida a una reforma del sistema de financiación autonómico y local que permita a las Comunidades Autónomas y, a través de ellas, a los Ayuntamientos el adecuado ejercicio de estas competencias.

#### BIBLIOGRAFIA

- ABREU Y PIDAL, J.M. De (1985). *Reflexiones para la elaboración de la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales*. Revista Montes, números 5 y 6.
- BARNES VÁZQUEZ (1988). *La Propiedad constitucional. El Estatuto jurídico del suelo agrario*. Ed. Civitas.
- FERNÁNDEZ ESPINAR, L.C. (1991). *Ordenamiento Constitucional y Distribución de competencias en materia forestal entre el Estado y las CCAA*. Revista Forestal Española, nº 1. Abril.
- FERNÁNDEZ ESPINAR, L.C. (1991). *La ordenación forestal en el marco jurídico-constitucional de la ordenación del territorio*. Revista Forestal Española, nº 3. Octubre.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Ed Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1988). *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales*. Ed Civitas.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1991). *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*. Santander.
- NIETO, A. (1978). *La vía jurisdiccional en materia de deslindes y montes catalogados y otras cuestiones forestales en la moderna Jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Revista de Administración Pública, nº 86.
- NOVAS GARCÍA, A. (1989). *El sector forestal y la CEE*. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PAREJA Y LOZANO, C. (1990). *Régimen del suelo no urbanizable*. Ed. Marcial Pons.
- PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO Y ORTEGA (1990). *La ordenación del Territorio y el Urbanismo*. Manual de Derecho Administrativo, cap. XIV. Ed. Ariel Derecho.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (1992). *Legislación Forestal*. Ed. Tecnos.
- VVAA (1990). *Urbanismo y Comunidades Autónomas*. Ed. Generalitat de Cataluña. Escuela de Administración Pública.
-

## RESUMEN

En el presente artículo, el autor analiza los diversos aspectos del ordenamiento jurídico que inciden y regulan el ámbito forestal. El artículo trata en primer lugar el ordenamiento constitucional recorriendo la Constitución y los Estatutos de Autonomía en el ámbito de la distribución de competencias en materia forestal entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A continuación, se analizan las relaciones y conexión de la ordenación forestal con la ordenación del territorio teniendo en cuenta la decisiva incidencia del sector forestal en la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

La necesaria y esperada legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales es objeto de especial atención mediante el análisis tanto de su rango formal como de su contenido a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por último, el autor hace mención de la legislación forestal estatal aplicable, y analiza la todavía escasa, aunque muy significativa, legislación forestal de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Navarra, así como la de la Diputación Foral de Alava.

## RESUME

Dans le présent article, l'auteur analyse les divers aspects du système juridique qui conditionnent et réglementent le domaine forestier. Il se réfère, en premier lieu, à l'ordre constitutionnel en examinant la Constitution et les Statuts d'autonomie en ce qui concerne la distribution des compétences, dans le domaine forestier, entre l'Etat et les Communautés autonomes.

L'auteur étudie ensuite les rapports et les liens existant entre l'aménagement des forêts et celui du territoire, eu égard à l'influence décisive du secteur forestier sur la protection et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles.

La législation de base, fort nécessaire et attendue, concernant les forêts et leur exploitation fait l'objet d'une attention toute spéciale, et ce, à travers l'analyse aussi bien de son rang formel que de son contenu à la lumière de la doctrine de la Cour constitutionnelle.

En dernier lieu, l'auteur cite les lois forestières de l'Etat pouvant être appliquées, et il analyse celles, encore rares bien que représentatives, des Communautés autonomes de Catalogne et de Navarre, ainsi que celles du Conseil foral d'Alava.

## SUMMARY

The paper analyzes various aspects of the legal system concerning and regulating forest matters. Starting from constitutional aspects, the Spanish Constitution and the Statutes of Autonomy are examined with respect to the allocation of powers between central and regional governments in the area of forestry.

---



Next, an analysis is made of the relationship between forest regulations and town and country planning, taking into account the forest industry's crucial role in the protection and rational exploitation of natural resources.

The necessary and anticipated basic legislation on woodlands and forest use is given special attention through an analysis of its formal status and content in the light of the Constitutional Court decisions.

Lastly, the author refers to State forest legislation, and analyzes the still limited, though very significant, forest regulations in the Autonomous Communities of Catalonia and Navarre, and the Provincial Council of Alava.

---