

# El gobierno del territorio y la política forestal (\*)

**Javier Barnes Vázquez**

## Instrucción de 30 de noviembre de 1833, art. 12:

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

## Reglamento (CEE), núm. 1760/87:

«Los objetivos de la política comunitaria de estructuras agrarias son:

- a) Contribuir a establecer el equilibrio entre la producción y la capacidad de mercado.
- b) Contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones mediante una evolución y una reorganización de sus estructuras.
- c) Mantener una comunidad agrícola viable, inclusive en las zonas de montaña y en las zonas desfavorecidas.
- d) Contribuir a la protección del medio ambiente y la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura.»

Toda reforma agraria o rural implica inexorablemente una ordenación del espacio. La política forestal se inscribe en una constelación más amplia, cual es la ordenación o gobierno del territorio. La eficacia que pueda derivarse de la intervención normativa sobre este relevante sector de la economía dependerá, en elevada proporción, de su articulación y ligamen con una global y omnicomprendensiva ordenación del espacio, logrando la convergencia de todas las Administraciones implicadas y aunando las voluntades de los agentes privados.

A tal propósito, obedecen las líneas que siguen. Y para su alumbramiento habremos de remontar el curso del ordenamiento vigente —que aún hoy no ha sabido dar una acabada respuesta— y situarnos en una clave panorámica que

(\*) Texto de la Ponencia presentada en las «Jornadas sobre la actual Ley de Montes en la Comunidad Autónoma de Andalucía», que tuvieron lugar en Granada, los días 6 y 7 de febrero de 1989.

nos permita apuntar soluciones eficaces, induciendo por contraste con las técnicas jurídicas cultivadas en otros ordenamientos, como un sonar, el tratamiento jurídico que deberá aplicarse a la cuestión debatida.

---

## 1. EL DERECHO TERRITORIAL Y EL USO DEL SUELO RÚSTICO

---

Por encima de las múltiples definiciones propuestas sobre el concepto y contenido del Derecho agrario, ya sean restrictivas o extensivas, hacen casi todas referencia a las normas que se aplican a las actividades y desarrollo rústico en sus diferentes fases o estadios. El parámetro correspondiente se extiende desde el régimen de propiedad privada del suelo —forestal, agrícola— hasta la comercialización de los productos que de él dimanen.

Por ello, el Derecho agrario abarca una variada gama de conceptos que encuentran expresión en la legislación territorial y en las leyes de reforma de estructuras destinadas a modificar ese régimen, así como en las normas relativas a la concentración parcelaria y colonización, a la conservación de los recursos, al crédito y seguro agrícolas, a la transformación y comercialización de sus productos, etc. (Masrevery, Sanz Jarque).

A nuestro juicio, el Derecho agrario —en sentido amplio— se desmembra en dos bloques de normas que sólo convencionalmente pueden reconducirse a un mismo punto. Parecen gravitar en torno a dos centros de atracción que no hacen sino desgajar, inexcusablemente, el entero régimen jurídico agrario: el estatuto de la propiedad de la tierra, en su nueva concepción funcional, y el estatuto de la empresa agraria; propiedad agraria y libertad de empresa; suelo y productos —bienes y actividades económicas—. La primera se incardina en la ordenación o gobierno del territorio, en el Derecho territorial, y la segunda en el Derecho de la economía. Al interceptarse ambas órbitas en el campo de lo rústico, el Derecho agrario, no sin un cierto toque de convencionalidad, adquiere una autonomía relativa o limitada.

De manera que no hay dificultad en presentar el nuevo régimen jurídico de la agricultura —rústico, forestal, pecuario— como el conjunto de normas referentes a aquella porción del territorio que, en el ámbito de la planificación general, recibe un destino agrario (Carrozza). Su ordenamiento, en consecuencia, se encuentra penetrado por los crecientes intereses derivados de los problemas del gobierno del territorio y del medio ambiente que absorben las cuestiones de la reforma de estructuras productivas agrarias (Cotton).

El centro de gravedad del Derecho agrario constitucional (usos agrarios, forestales o pecuarios) parece descansar, en una primera fase de la intervención pública, en el derecho de propiedad privada<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Semejante postulado trae su causa de las siguientes reflexiones: porque en su alrededor gravitan, en última instancia, todas las medidas de intervención sobre el suelo rústico. El destinatario

Con todo, nuestro ordenamiento jurídico no conoce aún una legislación territorial del Estado que permita un adecuado gobierno del espacio. Por consiguiente, no es posible —en términos macroeconómicos— asignar usos al suelo, de modo coordinado y global, para planificar la economía bajo el perfil físico-ambiental.

último de la acción administrativa es el propietario de la tierra; porque la inmisión pública sobre el aprovechamiento forestal, en todas sus modulaciones posibles —ordenación, planes, licencias, etcétera— encaja con plenitud en la propiedad constitucional que se convierte así en una institución que polariza multitud de técnicas de intervención; porque, a su vez, consiente la acción sobre los productos forestales, como delimitación de la facultad de disposición del dominio, sin que ello implique una tácita expropiación de la misma; porque la propiedad, y señaladamente su expresión territorial, está plenamente confiada en su regulación al Derecho público. La asignación de usos al suelo y su consiguiente inclusión en un régimen legal —urbano, forestal, agrario...—, así como la delimitación de su concreto aprovechamiento en aras de la función social constituye una competencia de los poderes públicos. Porque, en fin, el espacio territorial es objeto de consideración por el Derecho desde perspectivas cada vez más globales: factor de producción, recurso natural limitado, palanca de transformación socio-económica, soporte físico de toda actividad humana... Los derechos patrimoniales que sobre él recaen —arrendamiento, usufructo, etcétera—, y el que lo es por excelencia —la propiedad—, quedan comprendidos en el Derecho territorial. La asignación de usos al suelo, cuya necesidad se deja sentir con agudeza en los últimos tiempos, reclama la intervención pública.

La racional utilización del suelo —en nuestro caso, el forestal— y su conservación está penetrando, hoy día, el ordenamiento. Y el Derecho territorial, que parece estar echando sus raíces, se centra indudablemente en la propiedad inmueble —en tal sentido, el art. 45 de la institución tiene una especial relevancia, en sede de propiedad forestal.

Para mayor abundamiento, puede verse mi obra *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 489 y sigs. y 531 y sigs., donde pueden hallarse además las referencias de los autores citados en el texto. Asimismo la ponencia para el Congreso Europeo de Ordenación del Territorio celebrado en Valencia en junio de 1988: «La Ordenación del Territorio y la propiedad del suelo agrario». O bien, véase mi comunicación al I Congreso de Derecho agrario de las Comunidades Autónomas, Sevilla, octubre de 1987: «Hacia un nuevo Derecho agrario: la ordenación del territorio y la propiedad del suelo».

Si tendemos un arco en el tiempo, análogo al de las normas transcritas en la portada del presente trabajo, comprobaremos la incidencia que sobre la propiedad privada ha tenido nuestra legislación forestal, desde luego bajo concepciones bien distantes. Así podemos situar dos extremos simbólicos:

— «Todo dueño particular de montes podrá cerrar o cercar los de su pertenencia... y podrá variar el destino y cultivo de sus terrenos, y hacer de ellos y de sus producciones el uso que más le conviniere», dirá el artículo 3 del Real Decreto de 22 de diciembre de 1833, cuya filosofía sigue vigente en la primera Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, en cuyo artículo 14 se proclama que «los montes de particulares no estarán sometidos a más restricciones que las impuestas por las reglas generales de policía...», recordando, sin duda, al emblema del artículo 348 Cc.

— Por su parte, la vigente Ley de Montes, estatal, de 8 de junio de 1957 advierte que «los montes de propiedad particular podrán ser sometidos, en cuanto a su aprovechamiento forestal, a la intervención de la Administración forestal, que regulará los disfrutes con vista la persistencia de dichos predios, pudiendo disponerse... regulaciones o limitaciones en el aprovechamiento de cualquiera de sus productos» (art. 30.1).

Resulta emblemática, en fin, la Ley Forestal de Cataluña —Ley 6/1988, de 13 de marzo— en cuyo entramado luce constantemente el núcleo de la propiedad de los predios y su régimen de aprovechamiento (v. gr.: arts. 1 y 2; 6 y sigs.; 11 y sigs.; 16-19; 20 y sigs.; 46-49; 50 y sigs.; etcétera).

Las políticas económicas sectoriales —forestal, agraria *strictu sensu*, urbanística, transportes, hidrológica, obras públicas...—, en ausencia de técnicas de ordenación del espacio físico, no se territorializan ni se coordinan entre sí, permaneciendo ancladas y arrinconadas, sin conexión con la planificación económica general (art. 131, 149.1.13, CE).

De este desgobierno saldrá fortalecida la perspectiva urbanística. El uso constructivo del suelo es el único al que se le ha dotado de un completo estatuto legal. Semejante laguna impide que las restantes versiones del territorio, sin defensas frente al «imperialismo» urbanístico, queden a expensas de la Ley del Suelo. De este modo, el perfil urbanístico, con su visión necesariamente estrecha y sectorial —tan sólo el 8 por 100 del territorio nacional es urbano— considera ese «restante» 92 por 100 de suelo rural español como territorial residual y complementario.

La vigente Ley del Suelo (1976) abroga la posibilidad de una dualidad institucional entre el planeamiento urbano y rural. El planteamiento rural quedará, a lo largo de su articulado, comprometido en su futuro y, desde luego, contemplado siempre residualmente. La propiedad agraria quiere, no una subordinación a la propiedad urbana, sino un tratamiento diferente.

El que la intervención normativa sobre el espacio, y las técnicas que a su servicios se dispensan, graviten en la órbita devaluada del urbanismo, no deja de tener consecuencias perniciosas para el ámbito rural.

La habitual expansión urbana por las mejores vegas de regadío de alto valor agrícola, en lugar de desplegarse por terrenos marginales; la ocupación turística de espacios de enorme valor ecológico y paisajístico por su singularidad o calidad, así como los fuertes impactos ambientales de semejantes asentamientos; la inadecuada localización de industrias y de otras plantas energéticas, por los efectos producidos sobre otras actividades, sobre la población residente o la demanda turística; la fuerte congestión urbano-industrial y saturación de ciertas áreas y paralela desertización de otras, etc., no son sino expresiones de la inexistencia de una planificación integral del territorio (Lamo de Espinosa, Torres Riesco).

No parece necesario insistir, por consecuencia, en que la falta de integración produce efectos negativos en el conjunto de la actuación administrativa: la incoherencia de las políticas sectoriales con dimensión espacial. Y es que los temas territoriales se resisten, por su propia naturaleza, a ser regulados mediante soluciones sectoriales o «segmentadas» y requieren inexcusablemente una aproximación comprensiva.

Esquemáticamente, el suelo, la tierra o el espacio han sido contemplados como objeto de apropiación, más tarde como ámbito de jurisdicción y potestad administrativa, para culminar en el presente como objeto de ordenación y planificación. En una sociedad urbana e industrial como la nuestra, el espacio físico, el suelo o territorio se nos aparece bajo esa primera e imperiosa necesidad de ser ordenado, planificado, en su destino y en sus usos, delimitando las

facultades dominicales. Esta consideración del suelo por el Derecho, en efecto, ha venido a imponer su primacía sobre la inicial visión como objeto de jurisdicción o apropiación<sup>2</sup>.

En este contexto se sitúan numerosas leyes sectoriales-territoriales que, con desigual acierto, persiguen el desarrollo económico, asumiendo los factores espaciales que entraña: Ley de Carreteras, de Obras Públicas, de Reforma y Desarrollo Agrario, de Reforma Agraria Andaluza, de Espacios Naturales Protegidos, Ley de Montes, Ley de Costas, de Ordenación Turística, etc.

A través de la evolución histórica, se deja sentir en los más diversos frentes la necesaria coordinación de los esfuerzos públicos: la intervención administrativa integral.

De un lado, en el seno de actuación sectorial se advierte el progresivo avance cada vez más global y, por tanto, coordinado de la acción administrativa. Así, en la legislación forestal, en la agraria o, más claramente, en el Derecho urbanístico, el análisis histórico, por somero que fuere, evidencia cómo se consolidan y fragúan los criterios integradores.

De otro lado, las políticas sectoriales tienden a agruparse entre sí bajo la consigna de objetivos comunes, puesto que no se trata de políticas autónomas. Se persigue, de este modo, obviar innecesarias duplicidades, solapamientos y otras ineficiencias en el actuar de la Administración, que se generarían de reducirse a un remedio parcial de un aspecto de la realidad económica y social. Así, la política de estructuras agrarias no permite una aislada visión estrictamente productivista: ha de albergar y acoger las versiones sociales del problema, sus conexiones con las grandes obras públicas, el sistema de comunicaciones, el urbanismo rural, la política hidrológica, etc.

En conclusión: la nueva comprensión del Derecho territorial, global e integrador, concebido como técnica de coordinación administrativa para asignar usos al espacio en el contexto de la planificación económico-social bajo el perfil físico-ambiental, trae su origen teórico de los problemas de organización social y de localización espacial que surgieron con la Revolución industrial.

Por ello, podrá afirmar la Carta Europea de Ordenación del Territorio, auspiciada por el Consejo de Europa (Sexta CEMAT de 1983, texto ratificado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa: Recomendación R-84-2), en su artículo 9, que la ordenación del territorio «es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector».

<sup>2</sup> Cfr. G. ARIÑO ORTIZ y J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ: *Protección jurídica de los espacios naturales*, CEOTMA, Monografías, págs. 22 y sigs.

---

## 2. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE

---

La Ordenación del Territorio, en fin, sabe conciliar ingredientes y materiales inicialmente heterogéneos: el propósito de corregir los desequilibrios territoriales —de ahí su íntima conexión con la Ciencia Regional—, al que le sirve el instrumento de la planificación económica, manejado sin menoscabo de la utilización racional de los recursos, esto es, bajo la óptica ecológico-ambiental<sup>3</sup>. Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (arts. 14-17) resume los objetivos fundamentales de esta técnica en cuatro grandes trazos: el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones (congestionadas, de acelerada evolución, deprimidas, periféricas); la mejora de la calidad de vida (vivienda, trabajo, cultura, ocio, equipamientos); la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente (equilibrio entre con-

<sup>3</sup> Sobre la significación de la función ordenadora del territorio, pueden verse con alcance general F. LÓPEZ RAMÓN: «Planificación territorial», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1984; J. C. TORRES RIESCO: «Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España», *Estudios Territoriales*, núm. 8, 1982.

Para este último autor, la ordenación territorial se caracteriza básicamente por tres notas:

- Extensión de la planificación al territorio no urbano.
- Incorporación de elementos extraurbanos, coordinación y territorialización de las políticas y planificaciones sectoriales con incidencia territorial e integración de la planificación socio-económica y física.
- Desplazamiento desde el nivel municipal del planeamiento urbano al nivel comarcal, regional o nacional. (Ob. cit., págs. 53-55.)

En resumen: la ordenación del territorio desborda la estrecha escala generalmente municipal y sectorial-urbanística del planeamiento urbano, incorpora elementos extraurbanos en el análisis (usos agrícolas, forestales, infraestructuras básicas, espacios protegidos, áreas turístico-recreativas, etc.), y el concepto de planificación integrada que coordina y territorializa las planificaciones sectoriales integrándolas además con la planificación físico-ecológica.

La Ordenación del Territorio con su visión global y unitaria abarca simultáneamente aspectos socio-económicos (de los tres sectores productivos), físico-ambientales, urbanísticos-estructurales, etc. Sin embargo, al nivel de planificación-ordenación le ha de suceder, como acontece en el Derecho comparado (*Management Agreements* ingleses, los *Contrats de Pays* franceses, los *Programas de desarrollo de zonas de Montaña* suizos, etc.), una gestión territorial, coordinada y complementaria, de los recursos económico-financieros, análoga a la gestión y disciplina urbanísticas en el campo del planeamiento urbanístico (*ibidem*, pág. 56).

Resulta desechable entonces la versión reduccionista y deformada de ordenación territorial cuando se utiliza en sentido urbanístico o de macroubanismo, de materia que estudia el sistema de ciudades, o como técnica aplicada genéricamente al territorio urbano o metropolitano.

Tampoco son lícitas las versiones parciales que identifican o reservan el término para aludir a una parte del todo. Tal es el caso de las políticas sectoriales —localización industrial, impactos ambientales o espacios naturales protegidos— que no son más que facetas o subsistemas de la global ordenación del territorio.

Sobre el problema en el Derecho comparado, puede consultarse la Serie Normativa del antiguo CEOTMA (MOPU) que cubren con rigor y sumariamente el estado de la cuestión hasta los inicios de la década de los ochenta.

sumo y conservación, patrimonio cultural); y, por último, la utilización racional del territorio (gobierno y control de los grandes complejos urbanos e industriales, protección de las zonas agrícolas y forestales).

Elementos o rasgos que recoge la propia Constitución: el derecho al medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida (art. 45 y Preámbulo; STC 64/1982, de 4 de noviembre); los fines institucionales a los que se condiciona la planificación económica —para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, según reza el artículo 131.1—; la distribución territorial del poder y los fines sociales a los que se halla vinculado —principios rectores de la política social y económica que descansan en los arts. 39-52; la propia constitución económica cuyo entramado reside básicamente en los artículos 128 y sigs. armonizados con los atinentes al derecho de propiedad y la libertad de empresa—. Es la Constitución la pionera, en nuestro Derecho positivo, en aunar los diversos medios y objetivos inherentes a la Ordenación territorial. Hasta entonces nuestro ordenamiento ofrecía tales propósito y medios de un modo segmentado.

Como saldo de este rápido excursus nos interesa destacar en el «debe» que nuestro ordenamiento sigue aguardando a una ley estatal que aborde la relevante cuestión del gobierno del espacio territorial y que se atenga a los precisados parámetros: coordinación de toda acción administrativa sectorial-espacial con la planificación económica, la protección del medio ambiente natural —del suelo, subsuelo, flora, fauna—, la distribución del poder territorial —y en el que no es un problema menor el equilibrio entre la autonomía urbanística municipal y su subordinación a las determinaciones básicas de todo un espacio que compete a la región y aún al Estado—, una separación orgánica y funcional entre la global ordenación territorial y el urbanismo, al que deberá someter como un subsistema o especie de todo un modelo o estrategia territorial.

El legislador, estatal y regional, puede escoger desde luego entre un amplio abanico de instrumentos que el Derecho le brinda para hacer realidad el diseño territorial que desee forjarse, consciente de que cada país tiene un paisaje económico que requiere una justicia distributiva.

Entre las determinaciones elementales que habrá de atender es dable destacar, de un lado, la formulación de un modelo de territorio y, de otro, los instrumentos para su efectividad: fijación de técnicas de vinculación de usos o destinos del suelo —urbanizable, agrícola, forestal, parque natural, minero, residenciales, comerciales, infraestructuras, turístico-recreativo, industriales, zona militar, etcétera—, y su conexión con las decisiones económicas; la coordinación de las Administraciones territoriales implicadas —municipales, supra-municipales, regionales, estatales— en el marco de sus respectivas competencias; la zonificación o determinación de la vocación de las diferentes zonas del territorio; criterios de prevalencia cuando sobre un mismo espacio se de-

mandan usos contradictorios; la conexión del sistema general con el planeamiento urbanístico; los criterios para localizar y ejecutar las infraestructuras y equipamientos; las condiciones para compatibilizar los procesos de desarrollo y las disponibilidades de recursos naturales; procedimientos de aprobación, repartiendo el poder normativo entre la ley y el reglamento; etcétera<sup>4</sup>. Todo lo que, en definitiva, pueda contribuir a un eficaz gobierno del territorio de acuerdo con un principio rector.

Salvo las leyes autonómicas sobre la materia<sup>5</sup>, nuestra legislación ordinaria no conoce aún un concreto modelo de ordenación territorial a nivel de ley

<sup>4</sup> A este respecto, véase el examen de los instrumentos de las leyes autonómicas hasta entonces aprobadas de ordenación territorial en el trabajo de F. LÓPEZ RAMÓN, cit., págs. 142 y sigs.

<sup>5</sup> No es posible detenernos en el examen de tales normas. Para un somero análisis, me remito de nuevo a F. LÓPEZ RAMÓN: «La planificación territorial», cit. A nuestro juicio, sin embargo, la mayor parte de ellas apenas logran sustraerse de la órbita urbanística, o no alcanzan a integrar todos los elementos que su definición entraña. La mayor descalificación que, en efecto, puede recibir semejante legislación bajo el perfil del global gobierno del territorio reside en sentenciar que carece de una declaración positiva sobre el ámbito de las competencias municipales en relación con los instrumentos de Ordenación territorial (*ibidem*, págs. 168 y 175-177). Tan aparentemente inocua observación —habida cuenta de la dificultad intrínseca de equilibrar las competencias urbanísticas municipales con las regionales— representa, sin duda, la mejor certificación de su inoperancia y disolución en declaración de principios. La ausencia de mecanismos de integración y coordinación sólo beneficia al urbanismo, en menoscabo del desarrollo integral de la región, y al protagonista de su planeamiento, el Ayuntamiento, a todas luces incapaz de erigirse en el principal artífice de la global ordenación territorial. Tales problemas de integración se encuentran resueltos en el Derecho comparado.

La legislación autonómica se resuelve en las siguientes normas: Ley catalana de Política Territorial, de 21 de noviembre de 1983; Ley madrileña de ordenación Territorial, de 30 de mayo de 1984; Ley navarra de Ordenación del Territorio, de 11 de noviembre de 1986; Ley asturiana de Coordinación y Ordenación Territorial, de 30 de marzo de 1987; Ley balear de Ordenación Territorial, de 1 de abril de 1987; las canarias de 13 de marzo de 1987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación y la de 7 de abril de 1987, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico. Básicamente se reconducen a dos modelos: el catalán —plenamiento en cascada— y el madrileño, cuyos instrumentos no se jerarquizan. De otra parte, la Ley canaria de 7 de abril de 1987 representa el intento más avanzado de asistir con un tratamiento extraurbanístico al suelo rústico, sin que, a nuestro juicio, coseche demasiados logros: el suelo rústico y el urbano han de adquirir carta de naturaleza como subsistemas de una estrategia superior, lo que entraña, entre otras consecuencias, que la ordenación del suelo rural compete a la Administración regional en concurrencia, en su caso, con el Estado; las competencias municipales en tales materias son de escasa densidad, por cuanto el interés y el planeamiento es de alcance supralocal.

Andalucía no ha sabido superar el estado de borrador. El proyecto de ley de Instrumentos de Ordenación del Territorio (1985), que no llegaría a ver la aprobación del Consejo de Gobierno, se alinea, desde luego, entre la legislación de corte europeo. Su diseño es de una factura técnica superior a la de las normas comunitarias citadas. Por otra parte, el Estatuto de Andalucía es el que con mayor énfasis subraya los objetivos de naturaleza económica que debe alcanzar la Comunidad Autónoma. En desarrollo de las dilatadas previsiones estatutarias aprobó la Ley de 13 de junio de 1984 sobre el Plan Económico de Andalucía, de elevada factura bajo el perfil jurídico (sobre el particular, M. BAS-SOLS COMA: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, primera edición, 1985, págs. 290-192). Sin embargo, la propia extensión de la Comunidad y su nivel socio-económico reclaman un tratamiento más moderno y actualizado, que sepa asumir las políticas sectoriales con dimensión espacial.

básica estatal. El jurista, por consiguiente, a falta de un dato positivo, objeto de estudio y de examen, ha de limitarse, entre otras posibilidades, a fijar las opciones que por contraste con otros ordenamientos pueda dibujar en su caso el legislador.

En tal sentido, a nuestro juicio, el problema de la futura ley de ordenación territorial se resuelve en torno a dos núcleos aglutinantes: la esfera de la Administración y la de los agentes privados; potestades administrativas y derechos y libertades; es decir, organización administrativa y derechos de propiedad y libertad de empresa, en suma<sup>6</sup>.

En la esfera administrativa adquiere un espesor inusitado, junto a los instrumentos formales a su servicio (planes, programas, directrices, informes...), la cuestión de la distribución de competencias —coordinación vertical— y la creación de nuevos servicios u organismos administrativos, capaces de coordinar e imponerse a los distintos departamentos —coordinación horizontal.

Ciertamente, las Comunidades autónomas no están obligadas a aguardar a que se produzca una legislación estatal. Pero su promulgación contribuiría sin duda a lubricar el sistema de un modo coordinado e integral, sin fisuras ni disfunciones. En todo caso, las reflexiones que en estas líneas puedan llevarse a cabo en torno a la cuestión se hacen extensibles a las normas estatales y regionales.

Desde luego, la Ordenación del Territorio no sólo se alcanza con leyes generales, de procedencia estatal o autonómica, sino también a través de las mismas leyes sectoriales —montes, carreteras, aguas, espacios naturales...—, que habrán de racionalizar la coordinación administrativa, la integración convergente de esfuerzos.

### 1. Las competencias administrativas

En la esfera administrativa, la cuestión clave de nuestro tiempo reside, sin duda, en la distribución de competencias, en el equilibrado reparto del poder entre las distintas plantas o niveles de la Administración, sin detrimento de sus

---

Sobre la legislación autonómica, puede verse además J. F. RODRÍGUEZ-ARANA: «La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: los planes insulares canarios de ordenación», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 109, 1988, págs. 85 y sigs.; L. PAREJO ALFONSO: «La Ordenación Territorial: un reto para el Estado de las Autonomías», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 226, 1985, que por la fecha del estudio no desciende al nivel de la legislación vigente; J. CASTANYER: «Hacia un nuevo marco jurídico-administrativo de la Ordenación Territorial en España», *Estudios Territoriales*, núm. 21, 1986, págs. 131 y sigs.; M. BASSOLS COMA: «Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el derecho de propiedad», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 110, págs. 23 y sigs.

<sup>6</sup> «La Ordenación del territorio debe tomar en consideración la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio...» debiendo conciliar tales influencias del modo más armonioso posible (art. 13 de la Carta Europea de Ordenación del Territorio).

respectivos ámbitos de competencias autónomas. El principio constitucional de coordinación —art. 103.1— ha de desplegarse en dos direcciones: horizontal, o de carácter interdepartamental, y vertical, entre los distintos niveles territoriales-administrativos.

Sobre un mismo espacio territorial pueden coincidir, en nuestro ordenamiento, hasta seis niveles administrativos. De un lado, las Administraciones constitucionalmente indispensables: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. De otro, por virtud del principio dispositivo, pueden crearse Entidades territoriales supra o inframunicipales. De tal modo que la polución administrativa que sobre un mismo espacio puede generarse requiere ya, por sí sola, una equilibrada operación de atribución de potestades.

Si nos atenemos a la filosofía de la Ordenación del Territorio de corte europeo, habremos de certificar que en ella se vertebran e implican las más importantes competencias de las Administraciones territoriales.

En efecto, la Ordenación territorial, por su parte, constituye la más depurada y genuina expresión, la quintaesencia, del reparto competencial. En ella se plasman y sellan todos los principios que dan vida al retrato-robot de la Administración contemporánea, esculpidos en nuestra Constitución (arts. 103.1, 137, 140, 141, 148-149...). La técnica del gobierno del territorio posee la virtual capacidad de asumir y condensar las principales competencias de las diversas Administraciones, es decir, las de carácter económico y social en su dimensión espacial y físico-ambiental. He ahí la piedra de toque del entero tejido administrativo. El futuro de la Ordenación Territorial reside justamente en el acertado equilibrio que el legislador logre alcanzar, alumbrando técnicas que den luz a los principios de unidad y coordinación, de un lado, y de autonomía y diversidad, de otro<sup>7</sup>.

La Ordenación Territorial simboliza entonces el lugar de «arreglo pacífico de controversias». Es una pieza básica para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Y los Planes de que se sirve no son sino expresión de un procedimiento de coordinación y cooperación interadministrativa.

Un concepto amplio de Ordenación del Territorio, como el que demandan los documentos internacionales y ha ensayado el Derecho comparado de los países occidentales, discurre por un surco en que concurren señaladamente el Estado y las Comunidades Autónomas. En esta sede no hay espacio para los compartimentos estancos.

La expresión textual del art. 148.1.3. CE (las Comunidades Autónomas

<sup>7</sup> La Carta Europea cifra en el hombre y su bienestar, así como en su interacción con el medio ambiente el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, de modo que alcance una calidad de vida que asegure el desarrollo de su personalidad (art. 11).

A tal propósito obedecen las notas que conforman el perfil de esta técnica: democrático (participación), global (integración de las políticas sectoriales), funcional (basada en la conciencia regional) y prospectiva (diagnosticar para el futuro) —art. 12.

podrán asumir competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio) no es obstáculo, si abandonamos una interpretación simplista por «segmentada», para concluir en su alcance concurrente o compartido. El complejo entramado de la constitución económica formal, por sí solo, es capaz de arruinar una visión estrecha (STC 1/82, de 28 de enero), al reducir a la unidad las grandes decisiones en materia económica, en un contexto, por lo demás, de integración en el espacio único europeo.

Bajo tales coordenadas, no resulta desorbitada, sino precisa y ajustada, la afirmación según la cual son las instancias regionales las que han de erigirse en las protagonistas del gobierno del territorio, en el marco de sus respectivas competencias. Ha de recordarse, a estos efectos, que el ámbito regional constituye el módulo más idóneo y capaz para corregir los desequilibrios territoriales, planificar y alcanzar una mejor calidad de vida. Son razones de orden técnico y económico, según sabemos, las que subyacen a la descentralización (*Länder*, Regiones, Comunidades Autónomas, Cantones...) a cuyo propósito sirven el empeño de las Comunidades Europeas y, señaladamente, el Consejo de Europa. El nivel regional «es el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio: coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos» (art. 21 de la Carta Europea de Ordenación del Territorio).

En tal sentido, destaca por su espesor la Resolución 188 de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, adoptada el 15 de marzo de 1988, sobre las Políticas Regionales de Ordenación del Territorio en Europa. En su artículo 9 se considera que la descentralización, otorgando mayor poder a las Regiones, especialmente en el campo de la planificación territorial, hace más necesaria que nunca una reflexión europea de conjunto sobre tal planificación, cuyos frutos deberán reflejarse en mayores niveles de autogobierno. La Resolución 188 de la CPLRE no hace sino fortalecer el espíritu y la letra de la conocida «Declaración de Valencia» (1987), en la que la primera Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional hace un balance de la Carta Europea de Ordenación del Territorio con el propósito de imprimirle un nuevo impulso, bajo el liderazgo de las regiones en el escenario europeo.

En la hipótesis de promulgarse una Ley de Ordenación del Territorio, la Junta de Andalucía debería arbitrar los medios de coordinación con las restantes Administraciones locales de su territorio, así como las respectivas esferas de competencias sobre la materia, de manera que el gobierno del espacio comunitario resulte efectivo y real, vertebrado en torno a un concepto rector.

Concretamente, una ley tal habría de contemplar los mecanismos de coordinación horizontal —entre las Consejerías—, creando un organismo o servicio, ligero y ágil, con carácter supradepartamental capaz de imponerse jerárquicamente con eficacia; al mismo tiempo debería arbitrar los criterios de coordinación vertical con las restantes Administraciones locales —Provincias y Mu-

nicipios— con las que no guarda una relación de jerarquía por virtud de la autonomía local. Como expresión formalizada, habría de contemplar una cadena o cascada de instrumentos de planificación territorial que integre a los planes urbanísticos municipales estableciendo unas directrices, objetivos y restricciones que tendrán que incorporar si quieren ser aprobados<sup>8</sup>. Es decir, los planes urbanísticos municipales deben responder a una coherente estrategia territorial planteada en el ámbito regional —planeamiento supralocal— y concretada sucesivamente por las provincias y, señaladamente, por los municipios.

Este último aspecto resulta emblemático. El planeamiento urbanístico municipal ha de integrarse con toda una suerte de criterios y directrices emanadas de las Administraciones superiores, particularmente de la autonómica al tiempo que la legislación sectorial, estatal y regional —así, en materia de costas y carreteras, por citar ejemplos recientes— deberá cohesionarse y vertebrarse de acuerdo con un concepto rector, obedeciendo a una estrategia global.

He aquí dos «agujeros negros» del ordenamiento de nuestro tiempo. Y su fundamento más radical no es otro que la ausencia de una proporcionada legislación sobre gobierno del territorio. Ni los municipios cuentan con elementos legales y criterios materiales para definir el espacio que haya de ser o no urbanizable, ni el legislador se muestra excesivamente escrupuloso con las cada vez más vaciadas competencias locales, al limitarse a alumbrar normas por aluvión de un modo caótico y sin engarce alguno.

## 2. Los agentes privados

En esencia, serán los titulares de la propiedad privada (forestal, en nuestro caso) y de la libertad de empresa los agentes privados que han de integrar el ejercicio de sus respectivos derechos en el marco de la Ordenación Territorial que el legislador emprenda.

Por consecuencia, conviene conocer cuál es el papel que ha de jugar el particular, el ámbito de libertad y el haz de deberes inherentes a su derecho de propiedad y libertad de empresa. Señaladamente, interesa descubrir el grado de vinculación que los planes administrativos pueden legítimamente imponer.

<sup>8</sup> Demuestra J. C. TORRES RIESCO que en la mayoría de los países europeos el plan urbanístico municipal —en nuestro ordenamiento el Plan General de Ordenación Urbana, básicamente— es el último eslabón de una serie de instrumentos de planificación territorial que se estructuran y aplican a los niveles nacional, regional y comarcal. Una jerarquía vertical va estableciendo directrices desde cada nivel territorial-administrativo de planeamiento al siguiente que los incorpora como *inputs* y los desarrolla (cfr. ob. cit., pág. 71).

Sobre las relaciones interadministrativas y los conflictos jurisdiccionales, vide L. PAREJO ALFONSO: «La organización administrativa de la Ordenación del Territorio», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 105, 1987, págs. 13 y sigs.

Cuestión ésta que remite inexcusablemente a la del contenido esencial de tales derechos. Cuál sea la divisoria entre la intervención delimitadora de la expropiatoria, así como el umbral o el ámbito constitucionalmente soportable de la acción sobre la libertad de empresa, se resuelve de la mano del contenido esencial o sustantivo, indisponible frente al legislador y los restantes poderes públicos.

En otro términos, hemos de examinar las concretas técnicas de policía administrativa que eventualmente pueda prever la política territorial y forestal, en particular, a fin de desentrañar su licitud constitucional. En otro plano, sin duda, se sitúan las determinaciones de la actividad administrativa de fomento, cuya legitimidad o licitud está fuera de toda cuestión<sup>9</sup>.

---

### 3. LA POLÍTICA FORESTAL

---

#### 3.1. La forma jurídica de ley

La reserva de ley o, mejor, la regulación material con rango de ley no representa una «barrera» para la Administración o un obstáculo en su servicio objetivo y eficaz de los intereses generales (art. 103.1 CE).

Frente a las tradicionales funciones que alumbraron el nacimiento de la reserva legal —garantía de la libertad y de la propiedad— hoy se erige y se levanta un fundamento más radical, oponiendo así un nuevo modelo.

La ley, dotada de mayor rigidez y por consecuencia de un espesor superior en lo que a las notas de abstracción, generalidad y vocación de permanencia se refiere, otorga un plus de eficacia normativa de la que carece el Reglamento. La ley, en efecto, goza una legitimidad democrática inmediata, sirve mejor a la seguridad jurídica, concede unos sólidos parámetros al actuar de la Administración, presenta un índice menor de conflictividad, nace de un procedimiento de elaboración público y contrastado, etc. A nadie se le escapa que el Reglamento es más vulnerable ante los Tribunales por cuanto son numerosas las vías para combatirlo.

No podemos hacernos eco de la crisis del concepto de ley, que arrastra inexorablemente al de reserva de ley y al del principio de legalidad<sup>10</sup>. Tan sólo

<sup>9</sup> En este punto, resulta de nuevo obligada la referencia a la obra ya citada «La propiedad constitucional...» (cfr. nota núm. 1) donde se dispensa un extenso tratamiento a tales cuestiones.

<sup>10</sup> Para conocer los términos del problema y el surco por donde discurre el debate científico, resulta suficiente la remisión a R. GARCÍA MACHO: *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, 1988; F. RUBIO LLORENTE: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)», *Revista de Administración Pública*, 100-102, vol. III, 1983; J. TOROS MAS: «La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional», *Revista de Administración Pública*, 100-102, vol. I, 1983. Baste citar, por último, dos significativas sentencias sobre la reserva de ley en materia de derechos constitucionales: la STC 83/84, de 24 de julio (sobre apertura de farmacias) y la STC 36/87, de 26 de marzo (sobre Reforma Agraria andaluza).

queremos anotar que en la insuficiencia regulativa de algunas leyes sectoriales reside, a nuestro juicio, el principal factor de su inaplicabilidad, fracaso o efectos conflictuales. Su incidencia sobre determinados derechos constitucionales —propiedad y libertad de empresa—, sobre los que pesa la más rigurosa reserva legal que ha dibujado el constituyente (art. 53.1), hace aconsejable cubrir con el manto de legalidad el mayor número de materias con aquéllos relacionadas y, por fuerza, con la máxima longitud y densidad posible.

De manera particular, el legislador ha de elegir y determinar los usos del territorio, mediata o inmediatamente. Ciertamente, la ley no puede agotar y colmar el entero estatuto del suelo, en el espacio y en el tiempo. En esencia, puede optar por dos grandes modelos: decidir, caso por caso, el régimen formal de aprovechamiento que a cada territorio corresponde (así, espacios naturales protegidos) defiriendo a la Administración su complitud —normativa y ejecutiva—, o bien definir las notas fácticas y materiales que caracterizan e identifican un determinado tipo de uso (v.gr., art. 1 Ley de Montes o la definición de suelo urbano en la Ley del Suelo: art. 78), al que se le aplica —tras un acto administrativo de aplicación o de identificación de la índole del terreno; así art. 4 del Reglamento de Montes— el tratamiento jurídico que la ley dispensa.

### 3.2. La distribución de competencias en materia de derechos y libertades

La regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos —a nuestros efectos, la propiedad y la libertad de empresa— es competencia del legislador estatal (art. 149.1.1 CE).

Inmediatamente nos surge el interrogante acerca del sentido de la precitada expresión. En esta sede, estamos obligados a verificar una delicada interpretación restrictiva, a fin de no cerrarle el paso a las competencias de las Comunidades Autónomas. De un lado, puede sostenerse que no es equiparable al concepto de «normas básicas» o de «bases» que se localiza en las diversas reglas del art. 149, y que goza de una mayor amplitud, tal como se desprende de la jurisprudencia (STC 57/1983, de 28 de julio; STC de 28 de julio de 1981; STC 137/1986, de 6 de noviembre) y en la práctica legislativa (v.gr., las leyes autonómicas de ordenación territorial o de urbanismo), puesto que de asimilarse ambos conceptos («condiciones básicas» y «bases») se variarían las competencias comunitarias.

En efecto, desde una interpretación literal, podríamos separar la noción de «condiciones básicas que garanticen la igualdad» de la noción material de «bases» o «legislación básica». De lo contrario, ¿qué competencias le restarían a las Comunidades Autónomas para intervenir sobre la propiedad y la libertad de empresa, con su virtual expansividad? Y es que «el artículo 149.1.1 sólo

asigna competencias al Estado en el sentido estricto para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad» (STC 82/1986, de 26 de junio: f.j. 4). En tal sentido, la competencia que al Estado otorga este artículo no se opone a la que para las Comunidades se deriva de otros preceptos (arts. 148, 9.2, 40 CE; STC de 16 de noviembre de 1981, f.j. 2). La unidad de la Constitución no toleraría que una de sus disposiciones —v.gr., el art. 148— se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra —art. 149.1.1—. Si el desarrollo legislativo de los «derechos fundamentales» —sección primera— no es competencia exclusiva del Estado (STC 137/86, f.j. 3), siendo así que requiere la forma jurídica de ley orgánica (art. 81 CE), con mayor razón puede concluirse en beneficio de los derechos que descansan en la sección segunda —así el 33 y el 38 atinentes, según sabemos, al derecho de propiedad y a la libertad de empresa, respectivamente—. Aquí, pues, lo básico se refiere a las condiciones de ejercicio al objeto de evitar un trato discriminatorio<sup>11</sup>.

De otro lado, «condiciones básicas» alude a los elementos arquitecturales o básicos del Derecho, en tanto exigidos por la igualdad formal o no discriminación —arts. 14 y 149.1.1 CE—; es lo que la doctrina llama desarrollo directo, complemento indispensable o núcleo del derecho. El nivel de regulación adscrito a las «condiciones básicas» resulta estrecho y restringido, permitiendo un amplio margen de maniobrabilidad al legislador que lo desarrolle.

Resulta delicado procesar *a priori* la concreta traducción de «condiciones básicas». Ciertamente, habrá de estarse a cada caso e inducir de la legislación estatal lo que haya de entenderse comprendido en tal noción. Desde luego, respetando la arquitectura del sistema, el legislador autonómico está facultado para establecer limitaciones y deberes dispares o una mayor amplitud en el ámbito de facultades del propietario forestal.

### 3.3. Propiedad privada y montes públicos

La intervención pública se dirige derechamente hacia el aprovechamiento forestal. El legislador y la Administración han penetrado en el monte, prescindiendo de su titularidad pública o privada, hasta el extremo de disciplinar su uso. La subordinación de todas las formas de riqueza al «interés general» (art. 128.1 CE) y la delimitación del contenido dominical en aras de la «función social» (art. 33.2 CE) simbolizan y condensan los títulos legitimadores de la

<sup>11</sup> Por otra parte, la reserva estatal que ofrece el artículo 149.1.8 CE (competencia exclusiva en materia de legislación civil) no empece a la afirmación vertida en el texto. Y ello, sumariamente, porque de lo que se trata es de la regulación de la posición jurídico-pública de los derechos —propiedad y libertad de empresa—, esto es, de la relación —vertical— que guardan los particulares frente al poder público —legislador regional— y no en su dimensión horizontal —entre particulares— que, en su caso, correspondería al Derecho civil. Desde luego, el artículo 149.1.8 —la legislación civil— no incide en la propiedad y libertad de empresa en tanto derechos públicos subjetivos.

intervención. Y en su órbita convergen «especies» o expresiones diversas del genérico «interés general»: su carácter productivo, la conservación y utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE).

El legislador es libre para elegir —con respecto de los cauces y límites formales establecidos— entre la delimitación de la propiedad privada forestal —definiendo el haz de facultades y deberes que integran cada suelo— y la adquisición de su titularidad, bien sea mediante la compraventa o bien a través de la declaración de demanialidad de nuevas masas forestales.

Cabe mantener en convivencia los dos modelos. En todo caso, se habrán de distinguir con claridad las técnicas jurídicas que obedecen a uno y otro impulso (así, p. ej., son reconducibles al primero la entera disciplina del aprovechamiento forestal mientras que obedecen al segundo los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración).

En el segundo supuesto, los motivos legales que pueden hacer aconsejable la adquisición de la propiedad de los montes son, por hipótesis, heterogéneos. Quizá uno de los factores con mayor peso específico resida en el hecho de que la propiedad privada, constitucionalmente, no puede soportar o tolerar, sin indemnización (art. 33.3), ciertos deberes y actuaciones que vienen requeridos por el interés general.

### 3.1.1. *La delimitación del contenido de la propiedad forestal*

Según sabemos, la Ordenación del Territorio, a través de un planeamiento en cascada, debe asignar finalidades a cada monte, al objeto de alcanzar una adecuada gestión del ecosistema forestal, armonizando así la vertiente económica y la medioambiental, esto es, una utilización racional de los recursos. La ordenación planifica en el tiempo y en el espacio el conjunto de actuaciones necesarias para aprovechar los recursos de los montes, respetando sus exigencias ecológicas sin renunciar a consideraciones sociales, económicas y financieras.

La acción administrativa sobre el suelo forestal se dirige hacia la mejor productividad al tiempo que garantiza la defensa y conservación que admite, entre otras medidas, la restauración agrohidrológica, la infraestructura y el uso social, recreativo y cultural del monte<sup>12</sup>.

A este propósito, conviene anotar, siquiera sea brevemente, los confines del derecho de propiedad privada, tal como se desprenden del tejido constitu-

<sup>12</sup> Los instrumentos planificadores habrán de acoger aspectos como la propiedad de los montes, las relaciones de la Administración forestal con el sector privado, las producciones y beneficios obtenidos de los ecosistemas; el marco legal, docente y de investigación adecuado; las inversiones necesarias y sus fuentes de financiación así como un análisis de la rentabilidad económica que demuestre que la ejecución del Plan es socioeconómicamente recomendable (cfr. Plan Forestal Andaluz. Anteproyecto, noviembre 1988, segunda parte, pág. 175).

cional. De este modo, podremos delinear el umbral más allá del cual la intervención administrativa habrá de reputarse de expropiatoria y, por consiguiente, de indemnizable.

En particular, nos interesa subrayar que la propiedad forestal, sin menoscabo de su integridad —contenido esencial—, admite las siguientes determinaciones por virtud de la función social:

a) La decisión pública sobre el uso y disciplina del suelo forestal.

Ello entraña que el legislador y la Administración están legitimados para definir lo que haya de entenderse por espacio forestal, así como para determinar el aprovechamiento que a cada suelo corresponda —potestad normativa— (así, p. ej., art. LMt o arts. 2 y 3 Ley Forestal de Cataluña). Naturalmente la potestad ejecutiva de la Administración en relación con los bienes objeto del derecho permite dictar actos administrativos (de inclusión en un determinado régimen, licencias, prohibiciones, etc.), de los que se derive la vinculación del bien y de su ulterior tráfico jurídico a un estatuto legal determinado.

Así, la Administración forestal es competente para autorizar el cambio de cultivo forestal en agrícola, bajo ciertos requisitos (art. 36 RMt).

b) La asignación de prioridades y objetivos.

El propietario del monte ha de asumir la prelación de usos que decida la Administración de entre los posibles aprovechamientos forestales. El monte, según sabemos, es susceptible de múltiples usos (pecuario, piscícola, ganadero, de producción forestal *strictu sensu*, turístico-recreativo...), cuya elección y ulterior vinculación, en última instancia, corresponde legítimamente al poder público.

c) La delimitación del contenido dominical.

Los aprovechamientos forestales: «se realizarán dentro de los límites que permitan los intereses de su conservación y mejora...» (art. 29 LMt). Así, la obligación de llevar a cabo determinadas actuaciones o actividades, en virtud de los objetivos asignados: ordenación de cultivos y repoblación forestal; implantación de pastizales; deberes de protección y conservación; actuaciones sobre la fauna silvestre; regulación de la carga de ganado para mantener el equilibrio, al objeto de evitar la degradación o erosión del medio; actuaciones sobre la vegetación —repoblaciones, limpiezas, aclaraciones—; hacer mejoras y construcciones ganaderas, abrevaderos, vías; medidas protectoras de las masas forestales para la defensa contra los incendios, las plagas y enfermedades, etc. Así, la vigente legislación de montes preceptúa ciertas limitaciones sobre la propiedad forestal privada: licencias de corte (arts. 229 a 236 RMt), sujeción a los aprovechamientos autorizados (art. 234 RMt), mejoras obligatorias (art. 338 RMt), proyectos de ordenación y planes técnicos obligatorios (art. 209 RMt), vinculaciones y deberes derivados de las zonas protectoras de carácter hidrológico-forestal (art. 343-345 RMt), etcétera.

d) Fijación de unidades mínimas de cultivo. Agrupaciones obligatorias de montes (art. 31.4 LMt).

En realidad, estas limitaciones no son más que una delimitación de la facultad de disposición.

Tales deberes materiales y cualesquiera otros cuentan con un límite indisponible que reside, según sabemos, en el contenido esencial del dominio (art. 53.1 CE).

Por tanto, las defensas dominicales se oponen a la «desnaturalización» del derecho o a la eventual «impracticabilidad» que pudiera resultar de la intervención pública (STC 11/1981, de 8 de abril; STC 37/87, de 26 de marzo). Por la vía de la «naturaleza» habremos de concluir que siempre y en todo caso han de estar presentes las facultades de goce y disposición; elementos arquitecturales del dominio; por fuerza de la segunda, la vía de la «practicabilidad» del derecho o del «interés jurídicamente protegido», desembocamos en que de la ecuación cargas-beneficios, resultante de la medida de intervención, habrán de salir éstos fortalecidos, pese a que la Constitución no garantiza un determinado grado en las facultades de goce o aprovechamiento ni de disposición.

Las determinaciones de la función social pueden demandar, desde luego, ciertos deberes que restrinjan el máximo beneficio económico que inercialmente pudiera extraer el *dominus*. En tal sentido, la legislación forestal tradicionalmente ha subordinado el aspecto económico de los aprovechamientos al tratamiento selvícola que, en cada caso, sea más adecuado para la finalidad protectora perseguida (así, el art. 206.3 RMt). Ahora bien, con el límite antes citado. Por ello, no sin frecuencia se dispone el auxilio técnico y financiero de la Administración para la ejecución del Plan (v.gr., art. 30.3 LMt). Las medidas administrativas de fomento pueden contribuir a paliar los sacrificios económicos que el aprovechamiento forestal comporte e incentivar la iniciativa privada.

### 3.1.2. *Los montes públicos y la acción directa de la Administración forestal*

Sin embargo, la escasa rentabilidad económica que de los productos forestales se deriva para los propietarios y el límite indisponible del contenido esencial para el legislador hacen aconsejable, en ciertos casos, apoderar a la Administración para que, en virtud de título distinto, pueda intervenir directamente sobre las masas forestales. Fortalece tal opción el hecho de que múltiples beneficios de los montes repercuten inmediatamente en la comunidad y tan sólo de un modo mediato y muy lejano en el tiempo generan riqueza en el particular.

Piénsese así en los monte protectores, los desforestados y sometidos a acusados procesos de desertización o degradación, en los de marcado carácter social o turístico-recreativo.

El artículo 45.2 CE, bajo este perfil, encierra toda una representación emblemática de las coordenadas del problema. «Los poderes públicos —afirma— velarán por la utilización racional de todos los 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.»

Este último inciso sirve de broche de cierre del sistema, al fortalecer el criterio del contenido esencial en cuyo interior se localiza la función social. De aquí que se extraigan dos consecuencias:

— La protección ecológica o medioambiental del suelo modaliza el aprovechamiento forestal. Es decir, el ejercicio o explotación del derecho de propiedad habrá de comprender cuantas medidas sean indispensables para la conservación del monte (así, la lucha contra las plagas, la prevención de incendios, las replantaciones o la conservación de suelos, p. ej.).

— Las imposiciones medioambientales, por tanto, correrán a cargo del propietario mientras permitan un cierto margen de rentabilidad. Por el contrario, y en tanto impidan la consecución de beneficios, el cumplimiento de semejantes deberes habrá de sustentarse en la solidaridad colectiva, por respeto del contenido esencial del dominio. Nos encontramos ahora en una sede distinta, como es notorio, a la dominada por el principio «quien contamina, paga» (v. gr., la declaración de parque natural por hipótesis puede entrañar determinaciones en tal sentido).

El titular del predio forestal, en fin, ha de mantener su explotación no sólo acudiendo a los criterios socio-económicos, sino que ha de atender, al mismo tiempo, a la óptica físico-ambiental. Y, todo ello, como expresión de la función social que grava sobre la tierra.

Con el objeto de subvenir a la eventual inconsistencia y fragilidad de la propiedad privada —a la hora de secundar legítimamente los requerimientos de la conservación y de la protección forestales— entra en juego el supuesto prototípico: la intervención expropiatoria, por causa de utilidad pública o de interés social (art. 33.3 CE), esto es, cuando la función social resulta insuficiente para atender a las necesidades de la colectividad. La adquisición de montes, los consorcios y convenios con los particulares para la reforestación o restauración de determinados predios, la declaración de utilidad pública de montes de libre disposición de las Entidades locales, etc., son otros medios posibles para propiciar la acción directa de la Administración forestal.

---

#### 4. EL GOBIERNO DEL TERRITORIO Y LA LEGISLACIÓN DE MONTES

---

A modo de reflexión final, hemos de concluir en un esfuerzo convergente por disolver en un punto las dos líneas del discurso: la Ordenación del Territorio y la política forestal.

El mismo suelo forestal es susceptible de diversos aprovechamientos, incluso irreconciliables o contradictorios. El monte, en efecto, integra toda una suerte de usos posibles: cinegético, piscícola —de las masas de aguas continentales—, de agricultura de montaña, ganadero —pastos, vías pecuarias—

selvícolas, etcétera<sup>13</sup>. Para los particulares derivan limitaciones y deberes específicos, de acuerdo con cada uso o régimen reglamentado.

Frente a la controversia que eventualmente pueda suscitarse como consecuencia del carácter múltiple que tienen los bienes y servicios forestales, los poderes públicos han de gobernar el territorio, conscientes de que ostentan la competencia jurídico-pública para decidir acerca del destino y uso de los bienes de dominio privado.

Tal gobierno puede discurrir por variadas direcciones y con alcance diverso. Desde reglamentar aquellos usos antrópicos causantes del deterioro del medio natural —tales como el cambio del uso del suelo: urbano, agrario, industrial; el pastoreo incontrolado; cortas abusivas y repoblaciones inadecuadas; incendios; etcétera—, mediante prohibiciones o licencias por ejemplo, hasta la aprobación de planes forestales, en los que se determina de modo positivo el hamiento que a cada monte corresponde.

En esta sede, sin embargo, ha de destacarse que la Administración pública, en desarrollo y complitud de la ley, ostenta la potestad de autorizar y disciplinar los cambios de uso. El particular, frente al poder público, carece de la facultad de elegir. Tan sólo en sus relaciones patrimoniales ante terceros puede decidir —plano jurídico-privado— acerca de la participación de los particulares en el bien objeto de propiedad (así, arrendatario, usufructuario, enfiteuta, etc.).

El problema reside entonces en la Administración. Ante los dispares y distantes regímenes legales —propiedades especiales— que el bien «suelo» es capaz de revestir, se hace imprescindible que quien ostenta la competencia para decidir cuente con todo un arsenal de instrumentos jurídicos para coordinar, jerarquizar e integrar los usos en cuestión.

Sabemos ya que el monte es susceptible de múltiples aprovechamientos que van desde la producción y protección a los de ocio y esparcimiento, al tiempo que se utilizan racionalmente tales recursos. El conflicto, sin embargo, puede generarse no ya dentro del régimen forestal sino, señaladamente, frente a otros usos —estatutos legales de la propiedad— más rentables en términos económicos para los particulares: agrícola, urbano, industrial.

Los impulsos coordinadores y de prelación o jerarquía se dejan sentir no sólo por la colisión o conflicto que eventualmente pueda nacer de la esfera privada. Es de la Administración de donde surgen, no sin frecuencia, demandas contradictorias, ante la ausencia de una estrategia territorial planteada en términos globales.

Por consecuencia, desde ambas esferas, la naturaleza de las cosas —bien

<sup>13</sup> Según señala el Plan Forestal Andaluz, cit., primera parte, los productos estrictamente forestales básicamente se concretan en madera, leña, corcho; frutos forestales —pastos—; pesca continental; caza; hongos y plantas. Entre los beneficios indirectos se citan los que se ejercen sobre el agua, suelo y atmósfera y, en otro plano, sobre la calidad de vida y el disfrute turístico-recreativo.

escaso; decisiones de los particulares y de los poderes públicos sobre su uso— clama por el gobierno del territorio. El flujo de intereses individuales y del interés general ha de encauzarse y discurrir por el surco de la ordenación territorial, única técnica jurídico-administrativa capaz de dar respuesta a la comprensión integral de los problemas o acciones sobre el territorio, ante la insuficiencia del mercado para asignar usos sociales al suelo.

La eficacia de la política forestal radica en esta piedra de toque de efectos multiplicadores. Ya en el ámbito estrictamente de los montes serán las técnicas de gobierno del territorio las que sabrán conjugar los objetivos productivistas con la protección y conservación del suelo, la regulación del régimen hídrico, el uso recreativo, la conservación de ecosistemas y la protección de la fauna y la flora<sup>14</sup>.

Señaladamente, los Planes forestales —así, los de Ordenación de Recursos Naturales, previstos en el Plan Forestal Andaluz— han de integrar, desde una óptica jurídica, ciertos elementos: carácter normativo y relaciones interadministrativas.

Resulta ineludible, en primer término, que tengan naturaleza reglamentaria, esto es, el carácter de norma jurídica que no se consume con su aplicación y disciplina una porción del territorio, sus usos y actividades. Habrá de vincular a las Administraciones implicadas y a los particulares —en desarrollo de una ley en la que se establezcan las obligaciones inherentes a la propiedad forestal, las técnicas de fomento, etcétera.

De otro lado, en segundo término, los Planes forestales, en coherencia con la legislación territorial, han de dictarse al amparo de una jerarquía y coordina-

<sup>14</sup> Fines u objetivos expresamente formulados por el Plan Forestal Andaluz (cit., primera parte, págs. 1 y sigs. y pág. 8, entre otras). Por ello, afirma, la base de la actuación forestal debe estar en conseguir que la utilización racional de los recursos naturales permita su persistencia manteniendo la capacidad de renovación de los mismos, aceptando, por tanto, que la conservación no supone necesariamente un cese de actividades sobre el medio natural y, por otra parte, que la producción no tiene por qué llevar al agotamiento de los recursos (cfr. *ibidem*, pág. 3).

Semejantes afirmaciones obedecen a la más genuina filosofía de la Ordenación del Territorio. Por consiguiente, resulta ineludible instrumentar a su servicio las técnicas jurídicas que lo hagan efectivo. De reducirse a un plan de actuaciones o de inversiones, su eficacia —condicionada por factores externos y por otras políticas sectoriales-territoriales— quedaría minimizada. Y así parece admitirlo el propio Plan Forestal Andaluz cuando subraya que «la política forestal de la Junta de Andalucía se fija como fin primordial el hacer compatible el mantenimiento el incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del Medio Natural, en armonía con el desarrollo socioeconómico y cultural en la Comunidad Andaluza» para más adelante destacar como requisito «la integración del Plan en la Ordenación General del Territorio» (cfr. *ibidem*, págs. 4 y 5. A lo que se suman los requisitos *d* y *e*, en línea con la lógica del gobierno del territorio).

En conclusión: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (territoriales, espaciales, de uso y protección), ideados para el desarrollo y ejecución del Plan Forestal, habrán de integrarse, de un modo efectivo y real, con las restantes figuras de ordenación del territorio, tal como dispone el propio anteproyecto del Plan Forestal (cfr. *ibidem*, págs. 6-7 y segunda parte, págs. 405 y sigs.).

ción interadministrativas. En especial, el entramado normativo habrá de proporcionar un soporte bastante para que las determinaciones urbanísticas municipales se subordinen y armonicen, sin menoscabo de su autonomía, a las previsiones del Plan forestal. Desde luego, la incidencia de la Comunidad Autónoma sobre el suelo no urbanizable gozará de un mayor grado de penetración y ordenación que en el urbano y urbanizable programado.

En conclusión: ha de tejerse una red administrativa que cubra —sin detrimento de los principios de descentralización y en un esfuerzo convergente con los particulares— todas las políticas sectoriales-territoriales<sup>15</sup>. No resulta conveniente —recuérdese que la propiedad forestal es la «hermana pobre» de cuantas formas de propiedad se constituyen sobre el territorio<sup>16</sup>— apurar los confines del contenido esencial del derecho, llegar hasta su misma frontera apurando la imposición de limitaciones y deberes<sup>17</sup>.

---

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

---

### 5.1. Ordenación integral del espacio físico

— La política forestal ha de enmarcarse en una global ordenación del territorio. De este modo, podrá beneficiarse, a resultas de la convivencia con otras políticas sectoriales-territoriales, con las que guarda una estrecha relación de vecindad —patrimonio histórico, legislación agraria, urbanismo...

— El gobierno del territorio, de carácter global e integrador, habrá de establecer los criterios sobre asignación de usos, así como la eventual prelación o conciliación de las diversas políticas sectoriales que, en sí mismas, no son más que subsistemas de una ordenación general del espacio de acuerdo con un concepto rector.

— Los instrumentos de planificación en cascada habrán de diseñarse sin generar una inflación o complejidad innecesarias. A lo que habrá de sumarse una gestión coordinada de los recursos, así como una completa conexión de la red administrativa (Comunidades Europeas, Estado, Comunidad Autónoma, Corporaciones Locales).

<sup>15</sup> Según sabemos, el fracaso de los tres Planes de Desarrollo Económico y Social en el sector forestal trae su causa en la desconexión y desconsideración hacia una verdadera política territorial.

Para un somero análisis de la cuestión y de los problemas de la propiedad de los montes, véase E. RIVERO YSERN y A. SÁNCHEZ BLANCO: «El estatuto jurídico de la propiedad forestal privada», *Revista de Administración Pública*, núm. 78, 1975, págs. 9-52.

<sup>16</sup> Su pobreza radica en la escasa rentabilidad económica que de su explotación se extrae. A lo que se suma el hecho de que semejante rentabilidad puede obtenerse al cabo de un siglo.

<sup>17</sup> En otros términos, no hay que apostar, en línea con el Derecho comparado y nuestra tradición legislativa, por agotar el nivel de resistibilidad del derecho, sus coordenadas de obediencia, del mismo modo que el ingeniero, en sus cálculos de estructuras de la obra proyectada, no llega nunca al límite del peso soportable; siempre deja un margen de seguridad que actúa como válvula de escape. En nuestro caso, la «bomba de oxígeno» descansa en la actividad administrativa de fomento, en especial la acción concertada, cuyo influjo actúa como lubricante del sistema.

## 5.2. Política forestal y competencias urbanísticas

— La ordenación urbanística —competencia básicamente municipal— suele prevalecer, como atestigua la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aquellos casos en los que colisiona o entra en conflicto con la política forestal. La vigente Ley del Suelo (1976) lo posibilita y la ausencia de planes sectoriales-territoriales cierra el círculo vicioso al facilitar la primacía del planeamiento urbanístico que no encuentra obstáculo jurídico alguno en su avance.

— Han de establecerse aquellas técnicas jurídicas que con respeto de la autonomía municipal puedan hacer eficaces las intervenciones legislativas en materia forestal. El modelo del Derecho alemán resulta paradigmático en este sentido.

## 5.3. Ordenación del territorio sectorial

— Sin perjuicio de la política global de gobierno del territorio, la legislación de montes ha de integrar y coordinar los diversos usos forestales. Se trata, en efecto, de un bien que es susceptible de múltiples aprovechamientos (cinagético, piscícola, pecuario, de agricultura de montaña, turístico-recreativo, etc.). Por ello, la futura ley de montes debe sentar los criterios que sirvan para coordinarlos, brindando al mismo tiempo las técnicas que permitan resolver los eventuales conflictos administrativos, internos o externos, que el suelo forestal puede presentar.

— En tal sentido, la legislación de montes, en aras de su eficacia, habrá de contener, sin caer en el casuismo, todos aquellos elementos que contribuyan a coordinar los diversos usos forestales, a satisfacer la seguridad jurídica —tablas de vigencias, normas de carácter básico...—, a la claridad en cuanto a los fines y objetivos se refiere, a la vinculación de la Administración, etc. Debe propiciar la simplificación en las relaciones Administración-administrado mediante el sistema de ventanilla única.

## 5.4. Asignación de usos

— Los principios generales que han de inspirar y presidir esta materia se condensan en la prohibición de deforestar, de un lado y, de otro, en la idea de acrecer lo forestal a costa de lo agrario, de manera particular cuando se trata de zonas marginales para el cultivo agrícola. En este sentido, es posible acogerse a la normativa comunitaria sobre abandono de tierras arables, extensificación y, a nuestros efectos, de reconversión hacia productos no excedentarios, entre los que destacan los forestales.

— De otro lado, por lo que hace a los criterios legales frente a los eventuales cambios de uso ha de mantenerse como criterio preferente la aptitud o vocación del terreno. A ello ha de añadirse la evaluación del impacto ambiental, sin que se convierta tampoco éste en un criterio autónomo o definitivo.

— En todo caso, los eventuales cambios de uso han de someterse a licencia. La Administración habrá de otorgarla, en aras de una intervención eficaz, de conformidad con un plan previo o, cuando menos, de acuerdo con unos criterios técnicos que permitan el gobierno global de las masas forestales. De este modo, la intervención administrativa no se circunscribe a acciones puntuales, asistemáticas, ni opera sin un criterio rector sobre el espacio forestal.

### 5.5. La propiedad forestal

— La futura ley de montes autonómica habrá de desarrollar y prestar compatibilidad a la legislación básica estatal en lo que a las limitaciones sobre la propiedad concierne (unidades mínimas de cultivo, deberes específicos, etc.).

— El legislador es libre para poner el acento en las medidas que giran entorno al «interés general» (expropiaciones, compraventa, etc.), o alrededor de la «función social» (delimitando el aprovechamiento que a cada titular dominical corresponde).

— Resulta aconsejable establecer, sin menoscabo de las limitaciones generales, cuantas medidas administrativas puedan discurrir por el cauce del fomento. No conviene apostar por el nivel de resistibilidad de los particulares a la hora de secundar las múltiples exigencias que la sociedad espera de la utilización racional de las masas forestales. Ha de notarse que la propiedad del suelo forestal es la «hermana pobre» de cuantas formas de propiedad recaen sobre inconsistente para soportar el peso de los beneficios, predominantemente sociales, que genera su ejercicio o explotación (escasa rentabilidad económica; obtención de beneficios diferidos a lo largo del tiempo).

— La acción concertada puede constituir la fórmula idónea para gestionar este sector. Por su parte, los Ayuntamientos están necesitados de la asistencia técnica de la Administración autonómica. En tal sentido, otra medida válida reside en la adquisición del patrimonio forestal de las Corporaciones locales. El cauce participativo y negociador con la Administración forestal entraña indudables ventajas.

— La ley autonómica debe abordar el problema de la ya tradicional falta de inscripción registral de los montes de propiedad privada, al objeto de propiciar la venta de los particulares a la Administración.