

# **LA LEY BÁSICA DE MONTES: CRITERIOS PARA DETERMINAR SU CONTENIDO.**

Félix LÁZARO BENITO

Departamento de Economía y Gestión de las Explotaciones e Industrias Forestales.  
E.U.I.T. Forestal.  
Universidad Politécnica de Madrid.  
Ciudad Universitaria, s/n.  
28040 Madrid.

## **RESUMEN.**

La clarificación por el Tribunal Constitucional del concepto de legislación básica y su concreción en relación con los montes por las Comunidades Autónomas a través del ejercicio de sus competencias, permiten determinar el alcance de la facultad estatal para elaborar la ley básica de montes.

## **ABSTRACT**

The clarification made by the Constitutional Court in relation to the basic legislation and its precision in connection with the forests per autonomous regions across the exercise of its duties permits to determinate the reach of the state faculty to draw up the forest's basic law.

## **INTRODUCCION.**

Algunos de los elementos que integran el medio ambiente, sin perjuicio de su interrelación con el mismo, han sido tratados de forma diferenciada desde el punto de vista constitucional como ámbitos competenciales específicos; así ha ocurrido con los montes por ser recursos naturales necesitados de protección conforme a sus características intrínsecas. Sobre ellos la Constitución (CE) ha establecido un sistema de competencias concurrentes entre el Estado y de las Comunidades Autónomas, cuya delimitación gira sobre la atribución al Estado de la potestad para establecer la legislación básica (art. 149.1.23ª CE).

La confusión inicial, derivada de esta configuración abstracta del poder legislativo estatal sobre montes, determinó que se proclamara la urgente necesidad de una legislación que aclarara el régimen jurídico de los montes conforme al nuevo orden constitucional. Sin embargo, esta incertidumbre derivada de dicho criterio de distribución de competencias ha ido siendo aclarada por el Tribunal Constitucional (TC), lo cual correlativamente ha ido posponiendo aquella urgente necesidad. De su doctrina podemos establecer varias conclusiones. Se trata de un poder legislativo que, por un lado, no excluye la intervención legislativa de las Comunidades Autónomas sobre montes (el Estado sólo puede regular lo "básico" y las Comunidades todo lo demás), y, por otro, que como tal poder legislativo su ejercicio corresponde al órgano legislativo del Estado, es decir, las Cortes Generales, por tanto debe materializarse en una norma con rango de ley (concepto formal de legislación básica).

De estas consideraciones resulta fácil concluir que el problema radica en determinar el alcance de la facultad estatal para establecer la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales e, indirectamente, el poder legislativo de las Comunidades Autónomas.

## **EL MEDIO AMBIENTE Y LOS MONTES. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO.**

El art. 149.1.23ª CE se refiere a varios ámbitos competenciales (en la primera parte, a la

"protección del medio ambiente" y, en la segunda, a los "montes y aprovechamientos forestales" y a vías pecuarias), que, aunque relacionados, no deben confundirse porque son diferentes por su contenido y régimen jurídico. Según el Tribunal Constitucional, por legislación básica hemos de entender una facultad legislativa que permite al Estado fijar *los elementos comunes tendentes a garantizar la uniformidad impuesta por la Constitución* en relación con los montes, o en una fórmula más amplia, que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro de las posibilidades que se deriven de su nivel competencial.

De acuerdo con lo dicho, las Cortes Generales en el ejercicio de su poder legislativo sobre montes, o en otros términos, el contenido de la futura ley básica de montes vendrá delimitado por esa exigencia a que responde el otorgamiento al Estado de la facultad para establecer dicha legislación básica. De modo que, el Estado no podrá regular aquellas cuestiones que no tengan por finalidad asegurar ese mínimo común denominador normativo en todo el territorio, a partir del cual las Comunidades puedan ejercer las competencias legislativas que les reconocen sus Estatutos de Autonomía.

Así pues, mientras la legislación básica sobre montes cumple una función de uniformidad relativa en todo el territorio, la facultad legislativa del Estado sobre protección del medio ambiente, aunque aparentemente igual, no tiene esa función, sino que la legislación básica estatal en este caso posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección (Sentencia TC 156/1995, fundamento jurídico 4). De modo que, la legislación básica sobre montes no debe consistir en una regulación mediante mínimos, es decir, en un conjunto normativo completo en sí mismo aunque mínimo, a partir del cual las Comunidades puedan establecer una protección más intensa de sus montes.

En relación con los montes la facultad legislativa de las Comunidades Autónomas debe permitir completar o reforzar los niveles de protección que puedan preverse en la legislación básica, siempre que tales medidas legislativas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica de montes.

La facultad legislativa del Estado es consecuencia de la unidad del ordenamiento jurídico predicada por la Constitución y, por tanto también, del régimen jurídico de los montes. De modo que, en primer lugar, aquélla debe justificarse o tener por finalidad asegurar que la regulación de los montes por las Comunidades Autónomas no será sustancialmente diferente de unas a otras y, en segundo lugar y al mismo tiempo, la ordenación de aquellos aspectos sustanciales relacionados con los montes.

Para la consecución del primer objetivo relativo a la unidad jurídica es suficiente con que la legislación básica consista en principios, criterios o directrices de regulación a través de cuyo desarrollo las Comunidades Autónomas regularán sus montes de acuerdo con sus intereses. Por el contrario, el segundo objetivo exige que el Estado pueda establecer una regulación general y de aplicación directa que, en ningún caso, podrá alcanzar tal grado de desarrollo que impida el ejercicio legislativo autonómico, es decir, deberá permitir compatibilizar la unidad con la diversidad en el régimen jurídico de los montes. Así pues, la legislación básica estatal, a diferencia de lo que ocurre en relación con la protección del medio ambiente, no es una regulación suficiente en sí misma o mejorable, sino que, en todo caso y de manera general, debe necesitar del complemento legislativo autonómico para su aplicación en cada parte del territorio nacional.

## LEGISLACION PRECONSTITUCIONAL Y LEGISLACION BÁSICA DE MONTES.

En este contexto debe situarse el ejercicio constitucional por parte del Estado de sus poderes legislativos sobre montes. No obstante, debido al principio de continuidad del ordenamiento jurídico preconstitucional, el hecho de que no se haya producido no debe llevar a pesar que no existe una legislación básica de montes, ya que, al contrario, en la medida en que la legislación anterior a la Constitución pueda interpretarse y aplicarse conforme a ella seguirá vigente, aunque su aplicación estará condicionada por el reparto competencial indicado.

Para evitar el vacío legislativo, el TC sigue manteniendo el concepto material de bases, es decir, que la legislación básica en relación con los montes existe en la medida en que pueda deducirse de la legislación preconstitucional de montes la existencia de reglas que contribuyan a los objetivos encomendados al Estado: asegurar la unidad sustancial del ordenamiento jurídico de montes y la regulación de los aspectos básicos respecto a los mismos, que trascienden a los intereses concretos de cada Comunidad Autónoma.

Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas han sido calificadas por la mayoría de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del art. 143 CE como competencias de "desarrollo legislativo". Otros Estatutos simplemente hablan de competencia exclusiva sin perjuicio de las facultades estatales reconocidas en el art. 149.1.23.<sup>a</sup> CE. Esta diferente forma de recoger estatutariamente la competencia no debe llevar a pensar en niveles competenciales legislativos diferentes entre Comunidades. Solamente debe considerarse que se trata de formulaciones diferentes para asumir, en cualquier caso, el máximo nivel competencial que la Constitución permite en materia de montes. Así se deduce de la interpretación sistemática de los arts. 149.1.23<sup>a</sup> y 148.1.8<sup>a</sup> CE, de los cuales resulta el mismo techo competencial para todas las Comunidades independientemente del procedimiento seguido para convertirse en Comunidades Autónomas. Los hechos lo corroboran, no se puede concluir a la vista de leyes forestales como las de la Comunidad de Madrid o Cataluña, que respondan al ejercicio de distintos niveles de poder en uno y otro caso. Lo mismo se puede decir en relación con las demás leyes forestales autonómicas aprobadas hasta la fecha. Igualmente, tampoco puede afirmarse que Aragón sea una Comunidad que haya asumido sobre montes un nivel competencial superior a Castilla y León por el hecho de que en el art. 35.1.15 de su Estatuto se refleje como competencia exclusiva sin perjuicio de la estatal prevista en el art. 149.1.23<sup>a</sup> CE, mientras que por el contrario, en la segunda, se describa en el art. 34.1.9<sup>a</sup> de su Estatuto como competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que se establezca en la misma. Estos términos, en ambos casos y respecto a las demás Comunidades, no son otros que los que se derivan de la legislación básica.

## NECESIDAD DE UNA LEY BASICA DE MONTES.

La necesidad y conveniencia de una ley básica de montes son evidentes, sin embargo ya no parece que deba considerarse tan urgente por varias razones. La no prelación entre legislación básica-legislación de desarrollo no ha impedido a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias legislativas sobre montes. La dificultad de deducir la legislación básica de montes de la legislación preconstitucional ha sido una labor que inevitablemente han tenido que asumir las Comunidades Autónomas, puesto que el ejercicio de sus competencias ha tenido que ser hecho y debe hacerse de acuerdo con, y sin contradecir, la legislación básica de montes. De modo que, su actividad legislativa ha traducido la doctrina constitucional confirmando que dicha legislación se encuentra en normas con rango de ley (fundamentalmente la Ley de Montes de 1957), ya que las normas reglamentarias no pueden definir lo básico, aunque si excepcionalmente contribuir a la regulación de los aspectos básicos delimitados por ley. Las leyes forestales elaborados por las Comunidades Autónomas han puesto de manifiesto que la necesidad de actualizar la legislación preconstitucional es

menor de lo que con frecuencia se ha proclamado, precisamente porque en sus postulados fundamentales sigue siendo una legislación que responde en términos generales a las necesidades actuales, aunque es necesario una regulación básica más acorde con la integración de las funciones que universalmente se reconoce que deben cumplir los montes.

## LA ESTRATEGIA FORESTAL ESPAÑOLA

Hasta la fecha son varios los proyectos de ley básica de montes que se han elaborado, algunos de los cuales han llegado a las Cortes Generales, aunque no fueron objeto de debate. El último conocido ha sido redactado por el Ministerio de Medio Ambiente en 1998 y se trata de un proyecto de acompañamiento del documento titulado *Estrategia Forestal Española* (segundo borrador, 1999). Este proyecto debe ser enjuiciado desde las consideraciones realizadas, es decir, la regulación contenida en el mismo debe responder a los fines que la Constitución ha encomendado al Estado al atribuirle competencia para establecer la legislación básica sobre montes: diversidad legislativa sin perjuicio de la unidad del ordenamiento jurídico del Estado y regulación de los aspectos básicos de la materia de montes. No obstante, no hay que olvidar que los diferentes títulos competenciales no son compartimentos estancos, de modo que es posible la intervención estatal respecto a los montes desde otros títulos, como el relativo a la igualdad sustancial en el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de los deberes en cualquier parte del territorio nacional (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE), bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13<sup>a</sup> CE), protección del medio ambiente (art. 149.1.23<sup>a</sup> CE) o régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18<sup>a</sup> CE). Así que, una ley básica de montes podría tratar aspectos clasificables en otros títulos competenciales y no exclusivamente en el de montes.

Aunque no es el objetivo enjuiciar el documento sobre *Estrategia Forestal* en cuanto a su contenido, opino que se parte de algunas imprecisiones, (por ejemplo, al estimar que la Comunidad de Navarra amplía el concepto de monte público al incluir aquellos sobre los que un ente público *solo tiene derechos de vuelo como dominio útil* (pág. 81); sin embargo, el art. 10 del Reglamento estatal de Montes ya lo entendía así. Tampoco considero correcto, como se afirma en el documento (pág. 82), que la legislación estatal de montes fundamente el control y los incentivos económicos en *categorías basadas en la titularidad*; en mi opinión, el régimen estatal de los montes se apoya en la combinación de titularidad y función, ya que la clasificación fundamental con este fin es consecuencia de dicho criterio: catalogados de utilidad pública, protectores y no catalogados como de utilidad pública o protectores).

Sin perjuicio de la incidencia que tales cuestiones pueden tener sobre el proyecto adjunto de ley básica de montes, estimo que más transcendencia tiene el que se afirme que la ley básica debe delimitar con claridad las competencias de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local en materia forestal, porque supone una marginación de principios constitucionales. Es algo incuestionable que las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas son las que resultan del bloque de la constitucionalidad y, aunque indirectamente la legislación básica contribuya a delimitar el alcance de los poderes autonómicos, no forma parte de dicho bloque. Las competencias autonómicas son las que se derivan de los Estatutos de Autonomía y la ley básica de montes no forma parte del bloque constitucional atributivo de competencias porque no hay ninguna previsión constitucional o estatutaria en este sentido que justifique esa función de la ley básica.

El Estado debe atenerse a los límites indicados de modo que debe tratarse con carácter general de una legislación de principios, de directrices, que establezca los criterios a seguir por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias legislativas, a partir de los cuales el régimen jurídico de los montes en cualquier Comunidad sea sustancialmente igual. Sólo por las razones ya expuestas y

en relación con cuestiones concretas, dicha legislación básica debe poder establecer un régimen uniforme en todo el territorio. De modo que, a título de ejemplo, no puede sustentarse aquella legislación básica en afirmaciones como las que se hacen en aquella *Estrategia Forestal* para justificar la homogeneidad o regulación detallada básica (en este caso, para determinar exhaustivamente que espacios son montes), según la cual las legislaciones autonómicas vigentes *definen el monte o el bosque de manera distinta a la que establece la legislación básica estatal vigente, por lo que puede diferir incluso la realidad física sobre la que es aplicable la política forestal estatal y autonómica* (pág. 11) y en base a ello justificar una uniformidad.

Ciertamente no hay una homogeneidad absoluta en la determinación por las legislaciones autonómicas de los terrenos que deben considerarse monte en sus territorios, pero eso no debe llevar a la conclusión de que existen diferencias esenciales con la definición estatal. Por el contrario, todas las leyes forestales autonómicas han respetado el concepto básico estatal de la Ley de Montes (parte primera del art. 1.2), pero a partir de él cada Comunidad ha regulado sus peculiaridades (ampliaciones o reducciones excepcionales), de lo contrario difícilmente habría autonomía. Así que, sustancialmente o de manera general, un terreno será monte en cualquier Comunidad por reunir unas características sustancialmente iguales, que son las fijadas en la legislación básica actualmente deducible de la Ley de Montes vigente. No existe el *riesgo jurídico*, al que se hace referencia en la *Estrategia Forestal*, de *abstraerse del marco básico estatal vigente*, por lo menos en esta cuestión.

## CONCLUSION

La facultad estatal para establecer la legislación básica es una facultad normativa que permite al Estado, a través de las Cortes Generales, establecer los criterios, principios, directrices y la regulación de aquellas cuestiones sustanciales que aseguren la protección, conservación, mejora y uso sostenible de los montes conforme a las funciones sociales, medioambientales y económicas que nadie duda que deben cumplir.

Esta integración de funciones debe suponer la consideración integral de los espacios forestales no solo respecto a sus funciones, sino también en relación con otras regulaciones sectoriales de que pueden ser objeto los montes virtud de intervenciones a partir de otros títulos como caza, pesca, ordenación del territorio, espacios naturales protegidos, agricultura, etc. A partir de este núcleo básico, las Comunidades ejercerán sus competencias estableciendo las medidas legislativas necesarias para la efectividad de aquella legislación que, salvo excepciones, no exige uniformidad sino diversidad a partir de un núcleo sustancialmente igual, que será precisamente el derivado de la legislación básica.