

FÉLIX LÁZARO BENITO

LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS FORESTALES



tecno
s

ÍNDICE

ABREVIATURAS	Pág. 15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO 1: REFLEXIONES GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO PRECONSTITUCIONAL DE LOS TERRENOS FORESTALES: LOS MONTES Y LA LEGISLACIÓN FORESTAL	21
I. EL CONCEPTO JURÍDICO DE MONTE COMO ELEMENTO BÁSICO PARA LA DELIMITACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL	21
II. LAS ESPECIES FORESTALES	21
III. CALIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE UN TERRENO COMO FORESTAL	23
IV. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CALIFICACIÓN DE UN TERRENO RÚSTICO COMO MONTE	24
V. LA LEGISLACIÓN FORESTAL	24
VI. LA CLASIFICACIÓN DE LOS MONTES COMO CRITERIO DELIMITADOR DE SU RÉGIMEN JURÍDICO. CRITERIOS CLASIFICADORES	26
VII. CONCLUSIONES GENERALES A LA ORDENACIÓN JURÍDICA PRECONSTITUCIONAL DE LOS MONTES	28
CAPÍTULO 2: EL MARCO CONSTITUCIONAL: COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTÓNOMICAS EN MATERIA DE MONTES	31
I. LA VIGENCIA DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL PRECONSTITUCIONAL: EL SISTEMA DE FUENTES	31
II. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	36
1. <i>Competencias de las Comunidades Autónomas que acceden por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución</i>	37
2. <i>Competencias autonómicas derivadas del artículo 149 de la Constitución</i>	39
3. <i>El artículo 149.3 de la Constitución: la cláusula residual</i>	43
4. <i>La asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía</i>	45
5. <i>Las consecuencias competenciales del artículo 150 de la Constitución</i>	47
6. <i>Conclusiones al sistema de reparto y asignación de competencias en relación con la materia de montes</i>	50
III. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE MONTES	53
1. <i>Contenido material de las competencias</i>	53
2. <i>La materia de montes</i>	55
A) Concepto de materia	56
B) La materia en las sentencias del Tribunal Constitucional	57
C) Delimitación de la materia de montes	61
3. <i>La materia de montes en la legislación preconstitucional</i>	62
4. <i>La materia de montes en los Estatutos de Autonomía</i>	65
A) Competencias autonómicas en materia de montes	66
B) Análisis de la forma en que se ha recogido la materia de montes en los Estatutos de Autonomía	68
5. <i>La materia de montes en los Derechos de transferencias</i>	72
A) Naturaleza de los Decretos de transferencias	72
B) Los trasposos de funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza	74
C) Configuración de la materia de montes en los Decretos de transferencias	77

6.	<i>La materia de montes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.</i>	79
	A) Continuidad de la legislación forestal preconstitucional	80
	B) La protección de los montes contra enfermedades y plagas como materia de agricultura.	81
	C) Los espacios naturales protegidos como materia de medio ambiente.	83
	D) Calificación competencial de las zonas de montaña.	85
7.	<i>La materia de montes y otros títulos competenciales.</i>	86
	A) El régimen jurídico de las Administraciones Públicas.	87
	B) La ordenación del territorio.	89
	C) La legislación civil.	90
	D) Coordinación y planificación de la actividad económica.	92
	E) Igualdad sustancial en el ejercicio de los derechos.	93
IV.	EL REPARTO DE FUNCIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MONTES.	96
1.	<i>Legislación básica de montes.</i>	98
	A) Consideración de la legislación básica como un concepto flexible.	99
	B) Carácter formal o material de la legislación básica.	99
	C) La determinación de lo básico en la legislación preconstitucional de montes.	100
	D) Alcance general de las bases o legislación básica.	101
	E) Legislación básica y materia básica.	103
	F) Criterios utilizables para la determinación de la legislación básica de montes deducidos de la doctrina del Tribunal Constitucional.	104
2.	<i>Competencias de desarrollo legislativo sobre montes.</i>	105
	A) Función delimitadora de las competencias autonómicas de la legislación estatal básica.	105
	B) Igualdad o desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas sobre montes.	106
	C) Contenido de la legislación de desarrollo: facultades legislativas y reglamentarias.	107
	D) La determinación de las facultades de desarrollo legislativo a partir de las bases en la materia.	108
	E) Conclusiones al contenido de las facultades de desarrollo legislativo.	109
3.	<i>Bases y desarrollo normativo en la legislación forestal preconstitucional.</i>	110
4.	<i>Principios y directrices básicas en la ordenación preconstitucional de montes.</i>	111
	A) El concepto jurídico de monte como elemento básico.	112
	B) Aspectos básicos derivados de la diferente consideración jurídica de los montes.	113
	C) Aspectos básicos de la propiedad forestal catalogada.	116
	D) Aspectos básicos en la regulación de la propiedad forestal patrimonial.	117
	a) Reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada.	117
	b) La función social de la propiedad privada y su determinación por la legislación forestal.	118
	c) Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación de la propiedad forestal.	119
	E) Aspectos básicos relativos al aprovechamiento ordenado de los recursos forestales.	122
	F) Aspectos básicos en el aprovechamiento de los montes de particulares.	124
	G) Aspectos básicos relativos a la repoblación y mejora de los montes.	126
	H) Aspectos básicos de la regulación de los trabajos hidrológico-forestales.	129
5.	<i>La legislación básica y de desarrollo en los Decretos de transferencias.</i>	133

CAPÍTULO 3: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MONTES RESULTANTE DE LOS ACTOS NORMATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	135
I. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.....	135
1. <i>Competencias autonómicas en materia de montes</i>	135
2. <i>La Administración forestal de la Comunidad</i>	137
3. <i>La Ley del Parlamento Andaluz 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria</i>	138
A) Planes Comarcales de Mejoras.....	142
B) Planes de Transformación.....	142
C) Concentración de explotaciones.....	145
D) Otras actuaciones de reforma agraria.....	146
E) Conclusiones a la Ley de Reforma Agraria andaluza.....	146
4. <i>Disposiciones forestales autonómicas</i>	147
A) Protección de los montes contra incendios.....	147
B) Protección de los montes contra plagas.....	150
C) Aprovechamientos, mejoras y otras actuaciones forestales.....	153
a) Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	153
b) Aprovechamientos forestales en montes poblados con determinadas especies.....	154
a') Aprovechamiento de piñas: época hábil de disfrute.....	155
b') Montes en régimen privado: aprovechamiento de encimas y alcornoques.....	155
c') Otras reglas de disfrute.....	158
II. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.....	158
1. <i>Competencias autonómicas en materia de montes</i>	158
2. <i>Disposiciones forestales autonómicas</i>	159
A) Incendios forestales.....	159
B) Ayudas financieras.....	159
C) Roturaciones en terrenos forestales.....	160
D) Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	161
E) Protección de especies forestales.....	162
F) Usos recreativos en montes públicos.....	162
III. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	163
1. <i>La Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural</i>	163
A) Incumplimiento de la función social de la tierra.....	164
B) La concentración parcelaria.....	166
C) Planes de mejora de explotaciones.....	166
D) El patrimonio agrario público.....	167
E) Aprovechamientos de montes comunales y vecinales en mano común.....	168
F) Cultivos y plantaciones forestales.....	169
G) Otras actuaciones de ordenación y reforma agraria.....	170
a) Unidades mínimas de cultivo.....	171
b) Asociacionismo agrario.....	171
2. <i>Disposiciones forestales autonómicas</i>	172
A) Infracciones y sanciones.....	172
B) Adjudicación de aprovechamientos en montes públicos: precios índices.....	172
C) Aprovechamientos en montes no catalogados: períodos hábiles.....	173
D) Incendios forestales.....	173
E) Protección singular de especies forestales.....	174
F) Ocupaciones en montes públicos.....	176
G) Usos recreativos.....	178

IV. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.....	179
1. <i>Competencias autonómicas sobre montes</i>	179
2. <i>La Administración forestal de la Comunidad</i>	180
3. <i>Disposiciones forestales autonómicas</i>	181
A) Fitosanidad.....	181
a) Consideraciones generales sobre la protección de los montes contra plagas desde el título de montes.....	181
b) Actuaciones autonómicas.....	182
B) Incendios forestales.....	183
C) Roturaciones en terrenos forestales.....	183
D) Aprovechamientos en montes en régimen privado.....	184
E) Consorcios y convenios para la repoblación.....	185
a) Convenios con Ayuntamiento y Entes Locales menores para la repoblación y aprovechamiento de terrenos de ribera.....	185
b) Consorcios de repoblación.....	185
c) Otros convenios.....	186
F) Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	187
G) Ayudas financieras.....	187
H) Protección singular de especies forestales.....	189
V. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA.....	189
1. <i>La Administración forestal de la Comunidad</i>	190
2. <i>La Ley 2/1988, de 31 de mayo, de conservación del Suelo y Protección de la Cubierta Vegetal</i>	190
A) Proyectos de Restauración Hidrológico-Forestales.....	190
B) Planes de Conservación de Suelos Agrícolas y la transformación de montes en terrenos agrícolas.....	191
C) Protección singular de especies forestales.....	192
D) Aprovechamientos forestales.....	192
3. <i>Otros actos normativos en materia de montes</i>	194
A) Plagas y enfermedades forestales.....	194
B) Incendios forestales.....	194
C) Protección singular de especies forestales.....	195
D) Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	195
E) Aprovechamientos no forestales.....	196
F) Ayudas financieras.....	197
G) Convenios para la repoblación.....	197
VI. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.....	197
1. <i>Competencias autonómicas en materia de montes</i>	197
2. <i>Los montes vecinales en mano común: competencias de la Comunidad y su calificación como materia residual</i>	198
A) Los montes vecinales en mano común en el Estatuto de Autonomía de Galicia: su integración en el título de montes o, en su caso, consideración como título competencial residual.....	199
B) Los montes vecinales en mano común como espacios rústicos no siempre calificables jurídicamente como montes.....	200
3. <i>La Ley 13/1989, de 10 de octubre, de Montes Vecinales en Mano Común</i>	204
4. <i>Otras disposiciones forestales autonómicas</i>	205
A) Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	205
B) Fitosanidad.....	206
C) Incendios forestales.....	206
D) Ayudas financieras.....	206

E) Convenios para la repoblación.....	208
F) Repoblaciones forestales.....	208
G) Aprovechamientos en montes públicos.....	210
H) Protección singular de especies forestales.....	211
I) Ocupaciones y servidumbres en montes públicos.....	211
J) La Ley 10/1095, de Concentración Parcelaria.....	211
VII. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.....	212
1. <i>Competencias y organización administrativa</i>	212
2. <i>La Ley 6/1984, de 29 de octubre, de Protección y Fomento de las Especies Forestales Autóctonas</i>	213
A) Protección de especies forestales autóctonas.....	213
B) Áreas de protección especial.....	215
C) Protección individual de especies forestales.....	216
D) Infracciones y sanciones.....	217
3. <i>Protección singular de especies forestales</i>	217
4. <i>La Ley 5/1990, de 26 de marzo, de Pastos en Montes de Cantabria</i>	218
5. <i>Otros actos normativos forestales</i>	220
A) Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	220
B) Repoblaciones gratuitas en montes catalogados.....	220
C) Ayudas financieras.....	221
D) Sanciones en materia forestal.....	222
VIII. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....	222
1. <i>Competencias autonómicas en materia forestal</i>	222
2. <i>Administración forestal de la Comunidad</i>	223
3. <i>La Ley 1/1986, de 2 de mayo, de Regulación de Dehesas</i>	224
A) Calificación de las dehesas como espacios forestales.....	224
B) Régimen jurídico como espacios forestales.....	225
C) La regulación de los aprovechamientos forestales como desarrollo de la legislación básica estatal.....	226
D) Otras disposiciones de desarrollo de la Ley 1/1986.....	228
4. <i>Otros actos normativos en materia de montes</i>	229
A) Protección contra plagas.....	229
B) Incendios forestales.....	230
C) Fomento de la repoblación forestal.....	231
D) Roturaciones en terrenos forestales.....	233
E) Régimen de sanciones en materia forestal.....	234
F) Ayudas financieras.....	236
G) Aprovechamiento de pastos.....	237
H) Aprovechamientos apícolas.....	237
IX. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA.....	238
1. <i>Competencias asumidas en materia forestal</i>	238
2. <i>Administración forestal de la Comunidad</i>	239
3. <i>Actos normativos en materia forestal: la Ley 6/1988, de Ordenación Forestal</i>	240
A) El concepto de monte como elemento determinante del ámbito de aplicación de la legislación forestal.....	241
B) La clasificación de los montes como criterio configurador del régimen jurídico aplicable.....	244
C) La planificación forestal.....	244
D) Gestión y aprovechamiento ordenado de montes catalogados y protectores.....	245
E) Montes de propiedad privada: el Centro de la Propiedad Forestal.....	248
F) Conservación y mejora de los terrenos forestales: medidas generales.....	248

a)	Unidad mínima de monte.....	249
b)	Agrupaciones forestales.....	249
c)	Los terrenos forestales como suelo no urbanizable.....	249
d)	Roturaciones en montes no catalogados.....	250
e)	Incremento del Patrimonio forestal público.....	251
f)	Medidas de conservación y mejora de los terrenos forestales.....	251
G)	Conservación y mejora de los montes: medidas singulares.....	252
a)	Protección contra plagas.....	252
b)	Protección contra incendios.....	254
c)	Zonas de actuación urgente.....	255
H)	Aprovechamientos forestales.....	257
a)	Principios generales de disfrute.....	258
b)	Aprovechamiento de hongos.....	260
c)	Aprovechamiento de frutos.....	261
d)	Otros aprovechamientos no enumerados.....	261
I)	Aprovechamientos de maderas, leñas y cortezas.....	262
J)	Aprovechamientos de corcho.....	264
K)	Ejecución y control de aprovechamientos.....	265
L)	Fomento forestal.....	266
LL)	Otras prescripciones de la Ley de Ordenación Forestal de Cataluña.....	267
M)	Consideraciones finales.....	267
4.	<i>Otras Disposiciones forestales</i>	268
A)	Protección singular de especies forestales.....	268
B)	Protección de zonas forestales.....	270
C)	Ayudas financieras al sector forestal.....	271
D)	Incendios forestales.....	272
E)	Plagas y enfermedades forestales.....	274
X.	COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.....	274
1.	<i>Competencias asumidas en materia de montes</i>	275
2.	<i>Administración forestal de la Comunidad</i>	276
3.	<i>La Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra</i>	276
A)	Consideraciones generales.....	277
B)	Ámbito de aplicación de la Ley del Patrimonio Forestal de Navarra: el concepto jurídico de monte.....	277
C)	La diferente calificación de los montes como criterio definidor de su régimen jurídico.....	278
D)	Conservación y defensa de los montes.....	280
E)	Aprovechamiento de los montes.....	282
F)	Mejora de los montes y fomento de los trabajos forestales.....	283
G)	Infracciones y sanciones.....	284
H)	Breves consideraciones finales.....	286
4.	<i>La Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Suelo No Urbanizable</i>	287
A)	La categoría de suelo forestal como equiparable a la de monte.....	289
B)	Limitaciones y prohibiciones y su repercusión en la legislación forestal.....	290
5.	<i>Otras disposiciones normativas forestales</i>	292
XI.	OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	293
1.	<i>Comunidad Autónoma de Madrid</i>	293
A)	Competencias autonómicas en materia de montes.....	293
B)	Actos normativos forestales.....	294

a)	Incendios forestales.....	294
b)	Aprovechamientos en montes públicos: condiciones técnico-facultativas.....	294
c)	Unidad mínima de monte.....	295
d)	Protección singular de especies forestales.....	296
e)	Fomento del sector forestal.....	297
f)	Usos recreativos en montes públicos.....	298
g)	Protección contra plagas y enfermedades forestales.....	298
2.	<i>Comunidad Autónoma de la Región de Murcia</i>	299
A)	Competencias y organización administrativa en materia de montes.....	299
B)	Disposiciones autonómicas forestales.....	299
3.	<i>Comunidad Autónoma de La Rioja</i>	300
A)	Disposiciones normativas en materia de montes. Incendios forestales.....	301
B)	Montes protectores.....	301
C)	Protección singular de especies forestales.....	302
D)	Distancia entre plantaciones.....	302
E)	Roturaciones en terrenos forestales.....	303
F)	Fomento de la actividad repobladora.....	304
G)	Fondo de Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	304
H)	La protección de los recursos forestales desde los instrumentos de planeamiento.....	305
4.	<i>Comunidad Autónoma Valenciana</i>	306
A)	Competencias autonómicas en materia de montes.....	306
B)	Disposiciones normativas en materia forestal.....	307
a)	Plagas y enfermedades forestales.....	307
b)	Protección contra incendios.....	308
c)	Protección singular de especies forestales.....	309
d)	Fondo de mejoras en montes de las Entidades Locales.....	310
c)	Aprovechamientos apícolas.....	310
f)	Ayudas financieras al sector forestal.....	311
5.	<i>Comunidad Autónoma de las Islas Baleares</i>	312
A)	Competencias en materia forestal.....	312
B)	Disposiciones autonómicas en materia forestal.....	312
6.	<i>Comunidad Autónoma del País Vasco</i>	313
A)	Disposiciones autonómicas en materia forestal. Incendios forestales.....	314
B)	Protección contra plagas.....	314
C)	Protección singular de especies forestales.....	314
D)	Fondo de Mejoras en montes de las Entidades Locales.....	315
E)	Auxilios financieros.....	315
7.	<i>Comunidad Autónoma de Canarias</i>	316
A)	Competencias en materia de montes.....	316
B)	Disposiciones autonómicas en materia de montes.....	317
a)	Incendios forestales.....	317
b)	Ayudas financieras.....	317
c)	Ordenación del territorio.....	318
8.	<i>Conclusiones al estudio de la legislación forestal autonómica: los preceptos básicos de la Ley de Montes</i>	318
A)	Ámbito de aplicación de la legislación forestal.....	318
B)	Régimen jurídico de los montes catalogados.....	319
C)	Ocupaciones, servidumbres y otros derechos reales limitados sobre montes catalogados.....	321
D)	Adquisición y enajenación de montes catalogados.....	322
E)	Régimen jurídico de los montes protectores.....	323

F) Aprovechamiento y conservación de los montes públicos y de particulares.....	323
G) Repoblación y mejora de montes públicos y de particulares	324
H) Restauración hidrológico-forestal.	326
I) Protección de los montes contra enfermedades y plagas.....	327
J) Protección de los montes contra incendios.....	328
K) Infracciones y sanciones en materia forestal.....	328
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES FINALES.....	329
DISPOSICIONES FORESTALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	337
Comunidad Autónoma de Andalucía.....	337
Comunidad Autónoma de Aragón.....	341
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.....	344
Comunidad Autónoma de Castilla y León.....	347
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	351
Comunidad Autónoma de Galicia.....	353
Comunidad Autónoma de Cantabria.....	357
Comunidad Autónoma de Extremadura.....	359
Comunidad Foral de Navarra.....	363
Comunidad Autónoma de Cataluña.....	366
Comunidad Autónoma de Madrid.....	371
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.....	374
Comunidad Autónoma de La Rioja.....	376
Comunidad Autónoma Valenciana.....	378
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.....	381
Comunidad Autónoma del País Vasco.....	383
Comunidad Autónoma de Canarias.....	385
BIBLIOGRAFÍA.....	389