

LÓPEZ RAMÓN, F., *Principios de Derecho Forestal*, ed. Aranzadi, Navarra, 2002, (146 páginas).

La materia del Derecho forestal no resulta novedosa para el Prof. López Ramón puesto que ha escrito numerosos artículos y libros sobre la misma, entre los que destacan, *La conservación de la naturaleza, los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980 y *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Kronos, Zaragoza, 1995, lo que le ha convertido en un destacado y prestigioso jurista especialista en esta materia, tal como ha ido demostrando en cada una de sus obras, y como de inmediato podrá verse, en ésta objeto de la recensión.

Como el autor expone en la presentación del libro, su objeto consiste en explicar el régimen jurídico de los montes, tanto en la legislación estatal como en la de las Comunidades Autónomas, señalando criterios generales y ofreciendo soluciones o apuestas a los problemas y conflictos, que no son pocos, surgidos en la práctica. En esta línea, enfatiza sobre la gran necesidad de renovación del sistema jurídico forestal, entre otras razones, por la inclusión de los montes en las estrategias de conservación de la biodiversidad y por la integración de los mismos en el sistema competencial de las Comunidades Autónomas.

La obra está estructurada en ocho capítulos, muy bien organizados, en los cuales el autor va explicando la situación actual del panorama forestal, sus carencias y las posibles soluciones tendentes a lograr una regulación jurídica más acorde a la realidad actual y que responda a las características y necesidades de nuestros montes.

En primer lugar, el Capítulo primero inicia la obra explicando la política forestal en general. En el plano normativo a pesar de que en el artículo 149.1.23 CE se señala que al Estado le corresponde “la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales”, en España no existe una legislación básica en esta materia, porque ni la Ley de Montes de 1957 ni su Reglamento de desarrollo de 1962 lo lograron. Son, así pues, las Comunidades Autónomas, competentes también en materia forestal, las que han ido aprobando su propia legislación en esta materia (Cataluña en 1988, Navarra en 1990, Andalucía en 1992, Valencia en 1993, La Rioja en 1995 y Madrid en 1995). Por otra parte, como consecuencia de la multifuncionalidad de los montes, existen diversos usos y fines aplicables a ellos, entre los que adquieren una clara prevalencia los objetivos conservacionistas. La planificación forestal conecta perfectamente con la legislación de ordenación del territorio, bien a través de planes territoriales o de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que vinculan al planeamiento urbanístico exigiendo, además, su inmediata adaptación.

El Capítulo segundo analiza el concepto y propiedad de los montes. Respecto al primero, destaca el autor, el tono negativo que utiliza la Ley de Montes estatal, al definirlos como “tierra cultivada de especies vegetales que no supongan cultivo agrícola”. Sin embargo, en las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación propia en esta materia, se producen divergencias al definir el concepto, ya que algunas, como La Rioja y Navarra, reproducen el concepto estatal, otras, como Valencia y Andalucía, lo definen de forma positiva, diciendo que ha de realizar “funciones ecológicas, protectoras, de producción paisajística o recreativas”, y por último, el caso de Madrid, que no adopta el concepto estatal pero lo hace en la misma línea, diciendo que es un terreno en el que “no se suelen efectuar laboreos o remociones del suelo”. Asimismo, se refiere a los montes de propiedad privada, que poseen un régimen estatutario, con altos niveles de intervención administrativa y medidas de conservación, como la protección contra las plagas, y de restauración, como la repoblación. Por otra parte, la legislación forestal establece medidas de incremento de la propiedad pública de los montes, funda-

mentalmente mediante los derechos de preferente adquisición por parte de la Administración forestal.

La clasificación de los montes es el contenido del Capítulo tercero, tema que presenta dificultades por la existencia de tipos diversos. Así, en la legislación estatal existen dos criterios: el forestal y el propio del ámbito local. Según el primero, los montes se dividen en públicos y privados. Dentro de esta división, destaca la figura del monte público dentro del cual se distingue el monte catalogado de utilidad pública el cual tiene un régimen especial. Por otra parte, de acuerdo con la legislación local, se distinguen los montes de dominio público, los comunales y los patrimoniales. A su vez, las Comunidades Autónomas también realizan su propia clasificación, destacando y potenciando la figura de los montes protectores. Incluso, algunas legislaciones autonómicas introducen variantes, como el caso de la figura de los espacios naturales protegidos, que aparece en la legislación navarra. La principal novedad a recalcar es la existencia del monte de dominio público, que ya está prácticamente en desuso en la legislación estatal por la existencia de los montes catalogados. Finaliza el capítulo con la referencia, por un lado, a los montes catalogados, explicando su régimen jurídico y las competencias, y por otro, a los montes vecinales en mano común, los cuales han tenido y tienen en la actualidad mucha importancia en nuestro país, al tratarse de propiedades colectivas en las que intervienen varios vecinos.

El cuarto Capítulo se centra en una de las cuestiones, a mi juicio, de mayor interés e importancia, cual es la conservación del monte. Sin embargo, es preciso aclarar, tal como lo hace el Prof. López Ramón, que no siempre se ha tenido esta sensibilidad hacia la conservación y protección de nuestro entorno en general y de los montes en particular, sino que, en otras épocas, primaba más la función económica y la rentabilidad de los montes y sus productos. Ha sido en nuestros días, cuando la función ecológica y el desarrollo sostenible, han pasado a constituir las prioridades más destacables (p. 65), de ahí que las actuaciones repobladoras cobren tanta importancia. Una actuación característica es la hidrología forestal, tendente a la defensa del suelo y del agua, fundamentalmente. Para este fin, se crearon los Programas de Ordenación y Promoción de los recursos naturales, con el objetivo de conservar los suelos agrícolas y forestales, combatir la erosión y los efectos de la torrencialidad y controlar los aludes de nieve (p. 68). El problema surgió con la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia hidrológica-forestal, ya que aparecieron problemas de conexión e interpretación, lo cual hace necesario llevar a cabo medidas de coordinación, estableciendo una política general de defensa del suelo. La novedad que introdujeron las Comunidades Autónomas fue la financiación pública de los proyectos hidrológicos-forestales.

Otra de las actuaciones a destacar es la repoblación forestal propiamente dicha, que a lo largo del siglo XX tuvo tanta trascendencia por la mentalidad protectora y conservacionista, por la preocupación por nuestro entorno natural y por el apoyo e incentivo de la Política Agrícola Común, al establecer ayudas a la forestación de tierras agrícolas, dentro de las medidas que figuran en el Reglamento Comunitario de Desarrollo Rural. Las mejoras forestales son otras actuaciones repobladoras que persiguen la conservación, el fomento y la mejora de la situación de nuestros montes, tales como los cortafuegos, la limpieza de maleza, etc. Especial atención merece la intervención fitosanitaria, en lo relativo a la lucha contra las plagas y otras enfermedades forestales. En este campo, la Administración forestal interviene en los trabajos de extinción con la prestación de medios y aparatos, pero asumiendo también, los particulares obligaciones en esta materia. Lo realmente curioso, como apunta el autor, es la omisión clara que hacen las Comunidades Autónomas en sus respectivas regulaciones de estas cuestiones, lo cual da a entender la escasa importancia que a las mismas les conceden.

Para concluir este Capítulo, se hace mención de uno de los temas que preocupa enormemente a juristas, políticos y ciudadanos en general, como son los incendios

forestales, y más todavía, cuando cada día son más los originados por el hombre. En la Ley de Incendios de 1968 se establecen las medidas generales, pero han sido las Comunidades Autónomas, las que han introducido novedades al respecto, como el caso de Cataluña con la creación del Fondo Forestal, o el caso de Navarra, La Rioja y Cataluña con la Agrupación de Defensa Forestal. Se hace especial énfasis en las prohibiciones de cambio de uso de aquellas superficies que han sido incendiadas, para evitar que por causa de ese desastre ecológico se generen intereses económicos (prohibición de recalificar el terreno por un período de 20 ó 30 años según los casos, a pesar de que se advierte que es una medida muy estricta y que debería ser una prohibición pero con reserva de autorización por parte de la Administración forestal).

El siguiente Capítulo se refiere a la utilización de los montes, dentro de la cual, el autor distingue, entre aprovechamiento forestal y usos no forestales. Respecto al primero, es importante aclarar que se debe efectuar un aprovechamiento (madera, leña, frutos, pastos, etc.) compatible con la conservación de los montes. Para ello, la agrupación de montes es un método de racionalización de aprovechamiento para montes de grandes superficies susceptibles de formar comarcas de ordenación. Las Comunidades Autónomas establecen cuatro modalidades en este punto (madera, leña y corteza; pastos; frutos, resinas, plantas aromáticas y medicinales, setas, trufas y productos apícolas; y usos recreativos). Respecto a los usos no forestales, la Ley de Montes no establece mecanismos para la realización de dichos usos, contemplando sólo un régimen de autorización para los montes catalogados. Sí que prevé la posibilidad de crear nuevos derechos de uso sobre los montes catalogados pero imponiendo ciertas condiciones relativas al tiempo de ocupación, a la existencia de compatibilidad con el fin de utilidad pública del monte y, por último, a la naturaleza onerosa del negocio jurídico que permite la ocupación.

En cuanto a los usos urbanísticos, la problemática reside en la ausencia de la intervención de la Administración forestal en esta materia, la cual es necesaria para analizar la compatibilidad existente entre el nuevo uso y las características de ese monte. En este sentido, las Comunidades Autónomas efectúan una clasificación del monte como no urbanizable, entre los que se encuentran los montes catalogados y los protectores que tienen una especial protección. Como curiosidad, cabe citar la legislación valenciana como la única que otorga prioridad a las decisiones urbanísticas.

El Capítulo sexto, comprende los aspectos relativos a la disciplina forestal, el cual se estructura en cuatro bloques: el régimen sancionador del Estado, el de las Comunidades Autónomas, los incendios forestales y la responsabilidad patrimonial. Del régimen estatal, el autor destaca la nota de obsolescencia que le caracteriza, tanto en el listado de las infracciones administrativas que, como el mismo critica, no se adecúan a la realidad social, como al establecer las sanciones, ya que la Ley de Montes impone la cantidad de 600 euros como cuantía máxima, posibilitando al Gobierno su actualización, facultad que no se ha ejercido. Otra segunda crítica atañe a los excesos reglamentarios, porque, se introducen por vía reglamentaria nuevos criterios para determinar la cuantía de la sanción. Respecto de la legislación de las Comunidades Autónomas también advierte la existencia de disparidades, al observar cómo una misma conducta se reprocha de diversos modos según la Comunidad Autónoma de que se trate. Este panorama jurídico hace que el autor concluya definiéndolo de “insostenible”.

Nuevamente, se dedica una atención especial al tema de los incendios forestales, por la alarma y preocupación social que suscitan, todavía más cuando está demostrado que muchos de ellos, son causados por el hombre, bien por descuido o de manera intencionada. El tema se estudia desde el punto de vista penal, explicando la mejor ubicación y, por lo tanto, el tratamiento más adecuado del delito de incendio forestal, ya que con la reforma del Código Penal de 1995, el delito pertenece a la categoría de los delitos contra la seguridad colectiva y no a la de los delitos contra la

propiedad. Sin embargo, los incendios también son tratados desde el punto de vista administrativo, en la Ley de Incendios de 1968, donde, a diferencia del Derecho penal, las infracciones administrativas persiguen una finalidad preventiva. Por último, se encuentra el mecanismo de la responsabilidad patrimonial, tema fundamental en estas materias, puesto que de lo que se trata es que, además de que opere la potestad sancionadora, entre en juego la indemnización por los daños originados y la restauración de la situación alterada, aspecto este último clave para un mantenimiento adecuado del sistema ambiental.

El contenido del Capítulo séptimo, es el relativo a los montes y biodiversidad, elementos ambos dos, que han cobrado importancia por la necesidad de conservar y proteger el entorno natural. Es de destacar en este tema la evolución producida en la regulación jurídica, como consecuencia del cambio de mentalidad y sensibilidad que la sociedad ha ido experimentando (del “marginalismo o productivismo” a instrumentos de conservación, como se afirma en la p. 113). El autor destaca las carencias existentes en la legislación española, como el ámbito de aplicación de la misma (del que se excluye la Red Natura 2000), el carácter que es ajeno a los mecanismos de protección voluntaria (ya que sólo se hace uso de métodos coercitivos) y la descoordinación existente, porque deja otros sectores al margen como el caso del urbanismo. El autor también incide en lo asombroso que resulta, que la gestión de los espacios naturales protegidos sea compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, inutilizando la figura del consorcio local, tan usual en el Derecho comparado.

El último Capítulo expone el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, tema en el que el Prof. López Ramón es especialmente experto. Además de explicar el concepto, su clasificación y otras cuestiones generales de la regulación jurídica, el autor apunta no sólo las deficiencias, como la lentitud del procedimiento o el carácter teórico, entre otras, sino que intenta, lo que es a mi modo de ver muy meritorio, darles solución apostando porque la ley regule el sistema de los espacios naturales protegidos y deje “a la decisión administrativa el desarrollo y la aplicación de la ley general” (p. 133). Para terminar, se centra en la organización, destacando que se trata de una gestión centralizada y en los problemas que surgen con los derechos de propiedad, al identificar una expropiación con una delimitación simple del derecho de propiedad, puesto que de la primera se deriva indemnización pero de la segunda no.

Este libro, por tanto, constituye un claro ejemplo del gran conocimiento que el Prof. López Ramón tiene sobre el Derecho ambiental, y en especial, en temas de Derecho forestal y espacios naturales. Se trata de una obra de contenido mucho más amplio que los principios de Derecho forestal, como su propio título indica, ya que a lo largo de los ocho capítulos, el autor expone el sistema jurídico forestal en su conjunto, de manera muy completa (incluso al final de cada capítulo incluye una bibliografía específica sobre los aspectos tratados), pero al mismo tiempo, muy comprensible para el lector. Por ello, a mi juicio, sin lugar a dudas, es necesario recomendar la lectura y estudio de este libro a todas aquellas personas, tanto juristas o especialistas de otras áreas de conocimiento, como a todos aquellos que estén ocupados o preocupados por nuestros montes, a fin de que aprovechen la oportunidad que brinda este libro de conocer la regulación jurídica actual de nuestros montes y espacios naturales.

MIREN SARASIBAR IRIARTE
Becaria del Programa Nacional de
Formación del Profesorado Universitario
(Universidad Pública de Navarra)