



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La conservació dels boscos per part dels propietaris privats forestals

Jordi Salbanyà Benet

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorat en Dret i Ciència Política

Línia d'investigació: Dret Administratiu

LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS PER PART DELS PROPIETARIS PRIVATS FORESTALS

Director: Dr. Alexandre Peñalver i Cabré

Director i tutor: Dr. Tomàs Font i Llovet

JORDI SALBANYÀ I BENET

BARCELONA, 2021

Resum

Aquesta tesi ofereix una visió crítica del deure de conservació dels boscos que s'imposa als propietaris privats. Amb aquesta finalitat analitzarem aquesta institució jurídica des de diferents perspectives i, en primer lloc, veurem com s'ha tractat la seva protecció en els fòrums de política internacional i quins compromisos han assumit els estats en aquesta protecció al llarg dels darrers cinquanta anys des que es va fer palesa la necessitat de salvaguardar el medi ambient.

En segon lloc, examinarem com s'incorpora en l'ordenament constitucional estatal aquest recurs natural dins la matèria de medi ambient; com la seva protecció és regulada per la legislació bàsica estatal forestal o per la de protecció de la natura, i també la manera que el tracten les estratègies aprovades per part de l'executiu central amb aquesta finalitat proteccionista. De la mateixa manera, exposarem la importància que tenen els boscos a Catalunya com a realitat ambiental i territorial, des del punt de vista estatutari, de polítiques públiques i de les legislacions sectorials. Així mateix veurem quin paper tenen en aquesta protecció les administracions locals i com hi intervenen per mitjà de les competències en matèria forestal i urbanística, tant en la planificació com en l'ordenació del territori.

Un cop definits els boscos com a objecte material de l'estudi, en tercer lloc parlarem de les singularitats que es donen quan aquests són objecte de domini privat, i com ha influït el fet que la funció social hagi vingut a delimitar el dret de la propietat en general, i de la forestal en particular. D'aquesta propietat vinculada també posarem de relleu les diferències de la privada, que és la que ens ocupa en l'estudi, respecte altres formes de domini dels terrenys forestals.

En el quart i darrer lloc explicarem que el deure de protegir els boscos que en el concert internacional assumeixen els estats i s'incorpora en l'ordre constitucional

propi, per mor d'aquesta funció social la legislació que regula l'estatut jurídic de la propietat del sòl ho concreta en un deure específic a càrrec dels seus propietaris privats. Un deure que, com veurem, és imprecís en el seu contingut i desproporcionat si el comparem amb el deure de conservació d'altres tipus de propietats. Finalment ens detindrem en les mesures de foment amb les quals des de l'administració pública es pot i s'ha d'ajudar els propietaris per tal que puguin fer front al deure de conservació imposat.

I tot plegat per concloure amb la formulació d'unes conclusions que incorporen les propostes de mesures legislatives i de polítiques públiques que al nostre entendre caldria adoptar.

Resumen

Esta tesis ofrece una visión crítica del deber de conservación de los bosques que se impone a los propietarios privados. Con esta finalidad analizaremos esta institución jurídica desde diferentes perspectivas y, en primer lugar, veremos como se ha tratado su protección en los foros de política internacional y qué compromisos han asumido los Estados en esta protección a lo largo de los últimos cincuenta años desde que se puso de manifiesto la necesidad de salvaguardar el medio ambiente.

En segundo lugar, examinaremos cómo se incorpora en el ordenamiento constitucional estatal este recurso natural en la materia de medio ambiente; como su protección es regulada por la legislación básica estatal forestal o para la de protección de la naturaleza, así como la manera que lo tratan las estrategias aprobadas con este fin proteccionista por parte del Ejecutivo central. Del mismo modo, expondremos la importancia que tienen los bosques en Cataluña como realidad ambiental y territorial, desde el punto de vista estatutario, de políticas públicas y de las legislaciones sectoriales. Asimismo veremos qué papel tienen en esta protección las administraciones locales y como intervienen por medio de las competencias en materia forestal y urbanística, tanto en la planificación como en la ordenación del territorio.

Una vez definidos los bosques como objeto material del estudio, en tercer lugar hablaremos de las singularidades que se dan cuando éstos son objeto de dominio privado, y cómo ha influido el hecho de que la función social haya venido a delimitar el derecho de la propiedad en general, y de la forestal en particular. De esta propiedad vinculada también pondremos de relieve las diferencias de la privada, que es la que nos ocupa en el estudio, respecto otras formas de dominio de los terrenos forestales.

En el cuarto y último lugar explicaremos que el deber de proteger los bosques que en el concierto internacional asumen los Estados y se incorpora en el orden constitucional propio, por mor de esta función social la legislación que regula el estatuto jurídico de la propiedad del suelo lo concreta en un deber específico a cargo de sus propietarios privados. Un deber que, como veremos, es impreciso en su contenido y desproporcionado si lo comparamos con el deber de conservación de otros tipos de propiedades. Finalmente nos detendremos en las medidas de fomento con las que desde la administración pública se puede y se debe ayudar a los propietarios para que puedan hacer frente al deber de conservación impuesto.

Y todo ello para concluir con la formulación de unas conclusiones que incorporan las propuestas de medidas legislativas y de políticas públicas que a nuestro entender se deberían adoptar.

Abstract

This dissertation attempts to offer a critical view of the duty of conservation imposed on private owners concerning their forest lands. To this end, I offer several approaches to this legal institution, firstly, analysing how the international policy bodies have dealt with the protection of forests, and what role the States have assumed in this protection over the last fifty years since the need to safeguard the environment became apparent.

Secondly, I analyse how this natural resource is dealt with in the State constitutional order, in terms of environment, and at the same time how the basic State forest and nature protection legislation regulate its protection and how it is

incorporated into the strategies approved by the central executive for this protectionist purpose. Moreover, I explain the importance of forests in Catalonia as an environmental and territorial reality, from the point of view of the Statute of Autonomy of Catalonia, public policies, and sectoral legislation. I also analyse the role played by local administrations in this protection and how they intervene using powers in the field of forestry and urban planning, both in planning and in the territorial organisation.

Once the forests have been defined as the material object of this paper, I analyse the singularities that arise when they are the object of the private domain, and how the social function has influenced the delimitation of property rights in general and, specifically, forest rights. On this related property, I look at the differences of the private one, which is the one we are dealing with herein, concerning the other forms of detention of the domain of forest lands.

And fourthly, I analyse how the duty to protect forests assumed by the States in the international arena is incorporated into their constitutional order, because of this social function, the legislation regulating the legal status of land ownership is made specific to the duty of private owners. A duty that, as we will see herein, is imprecise in its content and disproportionate concerning the duty to preserve other types of properties.

Finally, I look at the measures that the public administration shall use to help owners so that they can meet the duty of conservation imposed.

To conclude, I make some proposals for legislative measures and public policies that I consider should be adopted.

ÍNDIX

ABREVIACIONS	13
AGRAÏMENTS	17
INTRODUCCIÓ	19
CAPÍTOL I. EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL I EUROPEU DE LA PROTECCIÓ DELS BOSCOS	31
1.1. LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL DELS BOSCOS	31
1.1.1. La importància dels boscos	31
1.1.2. Les principals conferències internacionals per protegir el medi ambient: d'Estocolm a París.....	33
A) La Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà de l'any 1972 a Estocolm.....	34
B) La Conferència de les Nacions Unides per al Medi Ambient i el Desenvolupament, l'any 1992 a Rio de Janeiro.....	38
C) Referència especial al Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic de 1992	43
D) El Protocol de Kyoto de 1997	48
E) L'Acord de París de 2015.....	50
1.1.3. Altres acords internacionals rellevants.....	54
A) Declaració de Nova York sobre els boscos de 2014.....	55
B) Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible	57
1.2. LA POLÍTICA DE LA UE PER PRESERVAR ELS BOSCOS	60
1.2.1. Competències de la UE que incideixen en la matèria forestal	60
1.2.2. Forest Europe	65
1.2.3. El paquet forestal reglamentari	66
1.2.4. Instruments per a una política forestal a la Unió Europea	69

A) Pla d'acció per als boscos (2006).....	69
B) Llibre verd sobre protecció dels boscos (2010)	70
C) Estratègia de la UE sobre biodiversitat per al 2030 (2020)	71
D) Estratègia de la infraestructura verda (2013)	73
E) Estratègia en favor dels boscos i el sector forestal (2013)	74
F) Directiva relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables (2018)	77
G) Importància de les mesures de foment	79
CAPÍTOL II. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN EL DRET ESPANYOL, CATALÀ I LOCAL	81
2.1. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN L'ÀMBIT ESTATAL.....	81
2.1.1. La importància dels boscos a l'Estat espanyol.....	81
2.1.2. Marc constitucional dels boscos.....	88
A) La protecció constitucional dels boscos.....	89
B) El bosc com a concepte jurídic delimitador de la matèria competencial	101
C) Abast competencial de l'Estat	106
2.1.3. La legislació estatal sobre els boscos	110
A) La legislació sobre biodiversitat	111
B) La legislació forestal	118
2.1.4. Les diferents estratègies espanyoles.....	125
A) L'Estratègia forestal espanyola (1999) i el Pla forestal espanyol (2002)	125
B) Estratègia espanyola de canvi climàtic i energia neta horitzó 2007- 2012-2020 (2007)	126
C) Pla estratègic del patrimoni natural i de la biodiversitat 2011-2017 (2011)	126
2.2. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN L'ÀMBIT CATALÀ	128
2.2.1. Catalunya, un país de boscos	128
2.2.2. Marc estatutari forestal català	130
A) L'abast estatutari de la matèria forestal	131
B) La definició de l'objecte competencial	133
2.2.3. La legislació forestal catalana	137
A) La sostenibilitat com a principi informador de la legislació forestal.....	139
B) Els mecanismes administratius forestals específics per a la conservació dels boscos.....	142

2.2.4. La legislació catalana reguladora dels espais naturals	148
A) Marc legal general.....	148
B) Instruments de protecció dels espais naturals	156
C) El Pla d'espais d'interès natural (PEIN)	160
D) Els espais naturals de protecció especial (ENPE).....	162
E) La Xarxa Natura 2000	165
F) Els plans de protecció del medi natural i del paisatge	168
2.2.5. Els instruments d'ordenació del territori com a eines per a la protecció dels boscoss.....	171
A) El Pla territorial general	173
B) Els plans territorials parcials i els plans directors territorials.....	175
C) Els plans territorials sectorials	176
D) Els plans directors urbanístics: el PDUSC.....	177
2.2.6. Les estratègies que incideixen en el sector forestal	179
A) Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic (2017).....	179
B) Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya (2018).....	181
2.3. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN L'ÀMBIT LOCAL	184
2.3.1. Les competències municipals que poden incidir en la conservació dels boscos	184
A) Les competències municipals sobre boscos segons el marc estatutari	194
B) Competències municipals sobre boscos en la legislació sectorial forestal	197
2.3.2. Els instruments urbanístics municipals que incideixen en la protecció dels boscoss.....	201
A) Els plans d'ordenació urbanística municipal	205
B) Els plans especials urbanístics de desenvolupament.....	216
C) El supòsit singular dels plans especials promoguts per la Diputació de Barcelona: l'exemple del Pla especial del Montnegre i el Corredor.....	219
D) La intervenció municipal en alguns aspectes forestals concrets	222
CAPÍTOL III. LA PROPIETAT PRIVADA FORESTAL	229
3.1. EL DRET CONSTITUCIONAL A LA PROPIETAT PRIVADA	229
3.1.1. L'evolució del dret de propietat privada	229
3.1.2. La funció social delimitadora del contingut essencial del dret de propietat privada.....	238

3.1.3. La concepció del dret de propietat privada com un dret fonamental	249
3.1.4. L'expropiació com una garantia del dret de propietat privada	252
3.1.5. La reserva de llei a la qual està sotmès el dret de propietat	255
3.2. LES RESTRICCIONS AL DRET DE PROPIETAT EN EL CODI CIVIL CATALÀ.....	259
3.2.1. La regulació del dret de propietat en el Codi civil català.....	259
3.2.2. Les restriccions al dret de propietat	262
3.3. LA PROPIETAT FORESTAL: DELIMITACIÓ DEL SEU ÀMBIT	266
3.3.1. La propietat forestal en consideració a qui n'és titular: propietat pública i propietat privada.....	266
3.3.2. Singularitats en la propietat forestal: béns comunals, forests veïnals de mancomú i forests de socis	270
A) Els béns comunals.....	271
B) Les forests veïnals de mancomú	273
C) Les forests de socis.....	276
3.3.3. L'estatut de la propietat privada forestal.....	277
CAPÍTOL IV. EL DEURE DELS PROPIETARIS PRIVATS DE CONSERVAR ELS BOSCOS.....	289
4.1. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS COM UN DEURE	289
4.1.1. El deure de conservació en l'estatut jurídic de la propietat del sòl.....	289
4.1.2. La regulació legal del deure de conservació	292
A) La delimitació de l'objecte de conservació.....	294
B) La precisió difícil del contingut del deure de conservació.....	302
C) La configuració del deure com a permanent i il·limitat.....	304
D) El subjecte obligat al compliment del deure: referència especial al contracte de custòdia del territori	307
E) Les conseqüències de la manca de compliment del deure: les ordres d'execució	311
4.1.3. La singularitat dels boscos madurs o d'evolució natural	314
4.1.4. La gestió forestal sostenible com a tècnica idònia per conservar el bosc	320
A) Els instruments de planificació de la gestió forestal sostenible.....	323
B) La gestió forestal sostenible i el deure de conservació en les legislacions autonòmiques	327

4.2. EL DEURE DE CONSERVACIÓ DELS BOSCOS I ELS ESPAIS NATURALS D'INTERÈS NATURAL.....	341
4.2.1. Els espais d'interès natural i la restricció del dret de propietat privada forestal	341
4.2.2. El dret a participar en la redacció dels instruments de protecció.....	344
A) El marc jurídic de la participació pública en els plans de naturalesa ambiental	345
B) Els propietaris privats forestals com a persones especialment interessades	349
4.2.3. El dret dels propietaris privats forestals a participar en la gestió de l'espai d'interès natural.....	354
4.2.4. El finançament públic de la conservació dels espais privats qualificats d'interès natural.....	360
4.3. EL DEURE DE CONSERVACIÓ DELS BOSCOS PER PREVENIR INCENDIS FORESTALS.....	367
4.3.1. La prevenció dels boscos davant del risc d'incendis.....	367
4.3.2. El deure de conservació per prevenir riscos en finques alienes	377
A) El marc jurídic regulador de les franges de protecció.....	378
B) La configuració d'una servitud per a la franja de protecció.....	381
C) La indemnització al propietari forestal per la constitució de la franja.....	388
4.4. LES MESURES ADMINISTRATIVES QUE PODEN FACILITAR EL DEURE DE CONSERVACIÓ.....	393
4.4.1. La necessitat de l'activitat de foment.....	393
A) Subvencions públiques.....	399
B) Beneficis fiscals	407
C) Ajudes a la comercialització i consum de productes forestals.....	416
4.4.2. Ajuts a programes per millorar la gestió forestal sostenible.....	419
4.4.3. La rehabilitació de masies pel seu interès ambiental i paisatgístic vinculada a la conservació dels boscos	421
A) El marc jurídic actual per a la rehabilitació de les masies	425
B) La rehabilitació de les masies vinculada a la gestió forestal sostenible.....	432
CONCLUSIONS	437
BIBLIOGRAFIA	453

ABREVIACIONS

art.	Article
BOE	Butlletí oficial de l'Estat
BOPB	Butlletí oficial de la província de Barcelona
BOPG	Butlletí oficial de la província de Girona
CCAA	Comunitats autònomes
CC	Codi civil
CCCat	Codi civil de Catalunya
CE	Constitució espanyola del 1978
CEAL	Carta europea d'autonomia local
CFC	Consorci Forestal de Catalunya,
CTFC	Centre de Ciència i Tecnologia Forestal de Catalunya
COP	Conferència de les Parts
CPF	Centre de la Propietat Forestal
CREAF	Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals
CPNF	Centre National de la Propriété Forestière
CTU	Comissió Territorial d'Urbanisme
DO	Diari oficial
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DARPA	Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació
DTS	Departament de Territori i Sostenibilitat
EAC	Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006
Ed.	Editorial
Et alt.	I altres (autors)
EFE	Estratègia forestal espanyola
ENPE	Espais naturals de protecció especial
FAO	Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació

IBI	Impost sobre béns immobles
INCASOL	Institut Català del Sòl
IOF	Instrument d'ordenació forestal
IVA	Impost sobre el valor afegit
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local
LC	Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes
LCEN	Llei 4/21989, de 17 de març de conservació d'espais naturals i de la flora i fauna silvestres
LFC	Llei 6/1988, de 30 de març, d'ordenació forestal de Catalunya
LM	Llei 43/2003, de 21 de novembre de forests
LM1957	Llei de Monts, de 8 de juny de 1957
LMV	Llei 55/1980, d'11 de novembre de forests veïnals de mancomú
LEN	Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals
LIC	Lloc d'importància comunitària
LPAC	Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya
LPACAP	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques
LPNB	Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat
LRJ-PAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú
LRJSP	Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
LS1998	Llei 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions
LS2007	Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl
LSRU	Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana
NYDF	Declaració de Nova York sobre els boscos
ONU	Organització de les Nacions Unides
Op. cit.	Obra citada
p.	Pàgina\pàgines

PAC	Política agrària comuna europea
PDUSC-1	Pla director urbanístic del sistema costaner
PDUSC-2	Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat
PEIN	Pla d'espais d'interès natural
PERI	Pla especial de reforma interior
PGPF	Pla general de política forestal
POF	Pla d'ordenació forestal
PORF	Pla d'ordenació de recursos forestals
PORN	Pla d'ordenació de recursos naturals
POUM	Pla d'ordenació urbanística municipal
PPF	Pla de protecció forestal
PPMP	Pla de protecció del medi natural i del paisatge
PFE	Pla forestal espanyol
PTG	Pla territorial general de Catalunya
PTGME	Pla tècnics de gestió i millora forestal
PTP	Pla territorial parcial
PTI	Pla territorial insular
RAP	Revista d'administració pública
RCDA	Revista catalana de dret ambiental
RDU	Revista de dret urbanístic i del medi ambient
REDA	Revista espanyola de dret administratiu
RJC	Revista jurídica de Catalunya
RBEL	Reial decret 1372/1986, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament de Béns de les Entitats Locals
RLUC	Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
RPLU	Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJC	Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
TC	Tribunal Constitucional

TEDH	Tribunal Europeu dels Drets Humans
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TRLS2008	Reial decret legislatiu 7/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl
TRLS	Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana
TRLMC	Decret legislatiu 2/2003, de 18 d'abril, pel que s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya
TRLUC	Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme.
TS	Tribunal Suprem
TSJC	Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
TUE	Tractat de la Unió Europea
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
UE	Unió Europea
XCT	Xarxa de Custòdia del Territori
ZEC	Zona especial de conservació
ZEPA	Zona d'especial protecció per a les aus

AGRAÏMENTS

Aquesta tesi ha anat prenent forma tot caminant amb la Glòria per camins i corriols d'Hortsavinyà, al Montnegre. Junts hem gaudit d'aquests boscos farcits d'alzines i de sureres, de pins i de roures, de bruc i d'arboç. Uns boscos que com tots els altres del nostre país mil·lenari, han estat curiosament treballats des de molt antic i fins ara per tota mena d'homes i dones -pagesos, llenyataires, carboners o trementinaires-, que han fet possible que en gaudíssim les següents generacions. Uns boscos que els nostres pares ens van ensenyar a estimar, amb l'esperança que nosaltres també els preservarem per als nostres fills.

Sigui aquesta tesi la manera d'expressar a la Glòria i a totes aquestes persones, el meu agraïment.

* * * * *

Agraeixo també i molt sincerament al Dr. Tomàs Font i Llovet i al Dr. Alexandre Peñalver i Cabré que acceptessin dirigir aquesta tesi doctoral, fent possible un vell somni que d'ençà que fa quaranta anys vaig finalitzar els estudis de la llicenciatura, he tingut íntimament guardat. Ells no sols m'han guiat en aquesta apassionant recerca, sinó que a més m'han encoratjat en tot moment.

* * * * *

INTRODUCCIÓ

“21. Manera de tenir un bosc.- Seria mal costum tenir el bosc sense haver-ne esporgat a son temps els arbres que volen ser-ho, sostenir-hi una espesetat superior a la que demanen els arbres que hi ha, i especialment tenir-lo brut de plantes xucladores o d'arbúcies que pugui ofegar-los.”

Usos i costums de bon pagès sobre boscos i arbredes.
Recollits per l'Oficina d'Estudis Jurídics de la Mancomunitat de Catalunya. Barcelona: Impremta Casa de la Caritat, 1920.

1. Una tesi doctoral sobre boscos?

Aquesta és, a ben segur, la pregunta que més vegades s'ha hagut de contestar al llarg d'aquests darrers anys, d'ençà de l'inici dels treballs de recerca per elaborar aquesta tesi. Més enllà de les inquietuds que la problemàtica dels boscos pugui despertar fruit de la col·laboració personal i professional amb algunes organitzacions de silvicultors, en l'origen d'aquesta tesi hi ha la lectura d'un llibre molt pedagògic i entenedor de temàtica forestal, que a la vegada és el resum de la tesi doctoral de la seva autora, Miren Sarasíbar.¹

Aquesta circumstància va portar a la recerca de bibliografia que pogués tractar específicament sobre el dret forestal regulat per la legislació catalana, per constatar finalment que els boscos no han rebut gaire tractament per part dels juristes del nostre país. Existeix poca bibliografia jurídica forestal d'autors catalans.² Pel que fa

¹ Faig referència al seu llibre: SARASÍBAR IRIARTE, M. *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2007.

² Llevat error o omissió, tenim indexats el llibre que José Esteve Pardo fa uns anys havia dedicat a l'estudi de la legislació forestal estatal (*Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes: función ecológica y explotación racional*. Barcelona.

a les revistes jurídiques que s'han editat a casa nostra en els darrers anys, també se'n percep l'evidència de l'atenció escassa o quasi nul·la que s'hi ha dispensat.³ Tampoc no consta indexada cap tesi doctoral jurídica sobre els boscos que s'hagi dipositat i defensat a les universitats catalanes. Una altra cosa és que s'hagi tractat de temes forestals en un marc més ampli, dins dels recursos naturals en el seu conjunt, tot estudiant temàtiques que hi estan vinculades com el medi ambient, el canvi climàtic, la biodiversitat o l'urbanisme.

Cal deixar palès que a la resta de l'Estat espanyol existeix un nombre important d'autors que han tractat la temàtica forestal des de diferents vessants, ja sia en articles en revistes especialitzades o en llibres editats en els darrers anys, molts dels quals es troben reflectits a la bibliografia que ressenyem al final d'aquesta tesi i en la qual hem treballat a bastament.

Per tant, l'evidència d'aquest escàs tractament jurídic a Catalunya va constituir precisament el primer repte a l'hora d'escollir una línia de recerca a l'inici dels estudis doctorals.

2. Propietari privat forestal: un sintagma nominal complicat

D'altra banda, aquesta manca d'estudis jurídics forestals al nostre país contrasta amb el fet que els boscos siguin actualment un dels recursos naturals que causen més preocupació en la nostra societat. Als seus innegables valors multifuncionals,

Ed. Civitas, 1996), un capítol del mateix autor en un llibre més genèric ("La legislación agraria y forestal ante los retos de valorización ambiental del medio natural". A: *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, coordinat per Enric Argullol i Murgadas. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2004, p. 147-156) i un llibre de Xavier Pons Ràfols que tracta dels seus aspectes internacionals (*El régimen forestal internacional: la cooperación internacional para la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología, INITAA, 2004). Pel que fa a la legislació forestal específicament catalana, només consta editat un manual l'autor del qual és Josep M. Mas i Solench (*Dret forestal a Catalunya*. Lleida: Ed. Dialgaro, 1996), i un de més recent de Marta Aguilera Sánchez (*El régimen jurídico de los incendios forestales. Especial referencia al contexto jurídico y territorial de Catalunya*. Quaderns de Dret ambiental. Tarragona: Ed. Universitat Rovira i Virgili, 2015).

³ A l'índex general de la *Revista Jurídica de Catalunya* no hi figura cap article publicat de temàtica forestal; a la *Revista Catalana de Dret Públic*, n'hi ha dos; a la *Revista Catalana de Dret Ambiental*, dos més, un d'ells de l'autor d'aquesta tesi.

reconeguts com veurem per la legislació mateixa, hi hem d'afegir la transcendència mediàtica que té qualsevol actuació que els afecta, ja sia per causes naturals (incendis, plagues...), ja sia per actuacions del poder executiu (polítiques proteccionistes, franges de prevenció...), ja sia per l'impacte que les actuacions silvícoles tenen en la societat urbana (transformació d'usos, tals d'arbres...). I contrasta també amb el fet que a Catalunya, en termes quantitius territorials, la importància dels boscos és prou notòria. Segons *el Mapa de cobertes del sòl de Catalunya*, el 64 % de la seva superfície és forestal, xifra que equival a una superfície de 2,06 milions d'hectàrees.⁴

És evident que centrar en els boscos l'objecte de la tesi tenia, per tant, la seva singularitat, i sobretot perquè aquesta matèria podia ser tractada des de vessants molts diversos. De manera intencionada hem volgut fer-ho des de la perspectiva dels propietaris forestals privats, ja que el 73 % de la superfície forestal catalana és actualment de naturalesa privada, el que és tant com dir que quasi la meitat del territori de Catalunya (el 46,72 %) és terreny forestal de titularitat privada.

És cert que aquesta no és la més còmoda de les perspectives, perquè és notori que la reivindicació de la titularitat privada d'aquest recurs natural no gaudeix de gaire bona acceptació per un ampli espectre de la ciutadania.⁵ La popularització de les tesis ambientalistes i la massificació creixent del gaudiment lúdic dels espais forestals han propiciat una certa animadversió col·lectiva al fet que els boscos puguin ser objecte de propietat privada, i més quan els seus titulars, per mor de les nombroses càrregues que l'ordenament jurídic els imposa, reivindiquen l'auxili econòmic de les finances públiques per fer-hi front.

⁴ D'aquesta superfície, prop del 60 % es considera superfície forestal arbrada (superfície amb recobriment arbori superior al 5 %), fet que representa prop d'un 40 % de la superfície total del país.

⁵ LLORET, F. "La gestió dels espais forestals". A: *La Natura: ús o abús*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2018-2019: "D'una banda, una part important de la població aprecia els valors naturals dels boscos mentre que n'ignora o en menysté el valor econòmic; de l'altra, la propietat forestal o bé ha desestimat fer ús del bosc per manca de retorn econòmic o, si n'explota els recursos, se sent arraconada socialment i troba moltes dificultats a l'hora d'extreure'n un rendiment econòmic" (p. 16-17).

El conegut ambientalista Martí Boada, en les seves conferències i entrevistes, sol mencionar el recel que causa el sintagma nominal *propietari privat forestal*.⁶ Fou ell qui, en tenir ocasió de comentar-li la naturalesa d'aquesta tesi, ens va recomanar que empréssim la denominació *silvicultors*, que omet així el component de la propietat com a concepte que comporta que uns pocs gaudeixin d'un recurs que bona part de la societat considera que és de tots i que, per tant, malfia d'aquells pocs. Aquest consell, tot i ser segurament encertat, no el podem seguir, ja que el deure de conservació que analitzarem es relaciona i és implícit precisament amb el dret real de la propietat privada, dret reconegut pel nostre ordenament jurídic suprem que ni podem ni volem menystenir.

3. La concreció de l'objecte de la tesi

En aquest marc que hem exposat és quan es va plantejar l'estructura de la tesi, denominada inicialment *La propietat privada forestal: les restriccions administratives que delimiten el seu contingut*, amb l'objecte d'estudiar de quina manera les abundants normes administratives delimiten el nucli del dret de propietat privada forestal. Es tractava de discernir com, a diferència d'altres tipus de propietats, inclús d'altres de naturalesa immobiliària, el conjunt de normes de tot tipus, i de manera essencial les administratives (urbanístiques, ambientals, hidrològiques, de canvi climàtic, forestals, agrícoles, etc.), delimiten amb intensitat el nucli del dret de propietat fins a fer-lo de difícil recognoscibilitat, quasi al llindar d'allò que la doctrina constitucional ha determinat que era el mínim que s'havia de respectar perquè el dret de propietat pogués ser reconegut.

En avançar en l'estudi, hom va adonar-se que estàvem incorrent en el defecte del que adverteix el professor Umberto Eco en el seu manual sobre la redacció d'una

⁶ BOADA, M. <https://www.vilaweb.cat/noticies/entrevista-marti-boada-incendi-forestal-canvi-climatic>. Entrevista a Vilaweb del 7 de juliol de 2019: “el propietari forestal té això que jo en dic ‘infortuni semàntic’, perquè no hi ha ningú que sigui propietari. De qui té un taxi, diem que és ‘propietari de taxi’? D’un botiguer, diem que és ‘propietari d’una botiga’? Això suscita una antipatia social tan gran que gairebé els criminalitzen”.

tesi:⁷ “la primera temptació de l’estudiant és fer una tesi que parli de moltes coses i emprar un objectiu molt ample, quan el que correspon és precisament al revés, treballar en un objectiu molt prim”. Aquest defecte els directors d’aquesta tesi, Tomàs Font i Alexandre Peñalver, van corregir-lo oportunament tot fent servir un exemple molt escaient per a la temàtica de la tesi: el doctorand ha d’usar les tisores de podar i anar tallant les diferents branques que al llarg del treball van sortint i es van fent grans, per ajudar a perfilar una capçada neta, alta i coherent, que permeti identificar sense problemes l’arbre —en aquest cas, la tesi.

Així doncs, la tesi inicial es va anar definint i concretant en només un dels aspectes que volia tractar-hi, el deure de conservació, un dels deures més incisius d’entre el conjunt de deures que l’ordenament jurídic imposa als propietaris forestals, i que delimiten d’una manera molt significativa el nucli d’aquesta propietat especial. Per tant, aquesta tesi pretén tractar un aspecte que al nostre entendre no considerem menor: analitzar de quina manera, des d’un punt de vista jurídic, els propietaris privats han de conservar la superfície de la meitat del nostre país.

4. El fil conductor de la tesi: conservació *versus* silvicultura

El deure de conservar constitueix un dels components més singulars de la funció social que delimita aquest bé patrimonial de naturalesa forestal, tal com analitzarem al llarg de la tesi. Però ja d’entrada hem d’advertir que el contingut d’aquest deure sol ser configurat com el resultat d’una tensió constant entre dues posicions granítiques enfrontades històricament de manera permanent i aparentment de manera irreversible: la concepció estàtica de la natura dels conservacionistes, i la concepció dinàmica d’aquest recurs dels propietaris forestals.

La preocupació pels boscos ha estat present en totes les convencions internacionals d’ençà que el medi ambient va entrar a l’agenda política dels estats, a mitjans del segle passat. Si bé en els fòrums internacionals fins als nostres dies tots els interlocutors han convingut la necessitat de la conservació, la intensitat i forma de

⁷ ECO, U. *Como se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Barcelona: Ed. Gedisa, 2009 (6a ed.).

com s'ha d'emprendre aquesta conservació ha provocat tensions irresolubles i ha impedit l'assoliment d'acords i resultats veritablement significatius. Al llarg de prop de cinquanta anys, els estats no han pogut resoldre el conflicte latent entre aquestes dues visions antagòniques sobre com s'han d'afrontar els greus perills que corren els boscos en un futur immediat. Davant de la concepció de la conservació entesa com la necessitat de preservar a ultrança els recursos naturals i excloure'n qualsevol possible apropiació humana, s'ha consolidat amb igual convicció i fermesa el posicionament sobre la necessitat de la gestió i l'aprofitament dels recursos naturals d'una manera sostenible.

En la primera convenció que sobre el medi ambient es va celebrar a Estocolm l'any 1972, ja es va fer palesa aquesta dualitat contraposada entre conservació i aprofitament de recursos, que es manté fins als nostres dies. Per primera vegada, alertats pels mals presagis sobre la possibilitat d'esgotament dels recursos naturals, els estats es varen posicionar certament i de manera clara en llur defensa, tot advertint que els recursos naturals s'han de preservar en benefici de les generacions presents i futures, mitjançant una acurada planificació i ordenació. Però fruit del difícil equilibri entre ecologia i economia en què uns i altres es varen posicionar, en la declaració resultant també es va deixar constància del dret sobirà de cadascun d'ells a explotar els propis recursos en aplicació de la seva política ambiental, fet que suposava un feble compromís de tots plegats i, al cap dels anys, uns magres resultats davant d'una natura en regressió constant.

Malauradament, el concepte de *sostenibilitat* encunyat a Estocolm, que havia de ser el punt d'encontre de les dues posicions en la mesura que suposa un aprofitament mesurat dels recursos tot garantint-ne l'existència futura, tampoc ha estat suficient al llarg dels temps per acostar les posicions entre aquestes dues visions antagòniques, tal com analitzarem al llarg de la tesi.

A aquest equilibri difícil quinze anys més tard s'hi va referir l'Informe Brundtland, quan afirmava: “Los bosques, si se los respeta, protegen de las precipitaciones, reducen la erosión, ofrecen condiciones de vida a las especies salvajes, y desempeñan un papel clave en los sistemas climáticos. Asimismo, son un recurso económico que proporciona madera, leña, y otros productos. La tarea crucial

consiste en equilibrar la necesidad de explotarlos y la de preservarlos”.⁸ Aquest equilibri, al capdavant, passa necessàriament per garantir als estats, les economies dels quals depenen en bona part de l’explotació dels recursos naturals, un finançament adequat d’altres estats desenvolupats, perquè puguin avançar en una gestió forestal sostenible, sense perdre possibilitats de desenvolupament econòmic. Així és com finalment s’ha prescrit com un dels objectius de desenvolupament sostenible que, sota els auspicis de l’ONU, constitueix un dels grans reptes de present que la majoria dels estats i molts altres organismes públics i privats s’han compromès a assolir per tal d’oferir una mínima esperança de futur.⁹

Aquest serà, per tant, al capdavant el fil discursiu de la tesi: analitzar com en un primer moment els estats van forjar els compromisos per preservar els boscos i com aquests compromisos es varen anar incorporant en l’ordenament jurídic espanyol i, per extensió, en el català. L’estudi ens portarà a comprovar com aquest compromís ambiental internacional finalment s’ha materialitzat en un deure imposat als propietaris forestals; és a dir, com aquesta conservació instituïda com un compromís de l’Estat per preservar els boscos es transforma en un deure jurídic que hauran de portar a la pràctica els seus propietaris privats, amb tota la problemàtica que això comporta.

5. Breu resum de l’estructura de la tesi

Com acabem d’apuntar, en el primer capítol de la tesi s’analitza la importància que els boscos van prenent en els escenaris internacionals a mesura que s’assoleix consciència del perill d’esgotament dels recursos naturals, i de la necessitat d’un consens per fer front als problemes climàtics a mitjà termini. També s’hi tracta

⁸ ONU. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. “Nuestro futuro común”, p. 161. Disponible a <https://undocs.org/es/A/42/427> [Consulta: 26 d’octubre de 2019].

⁹ ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible: “15.b Mover un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación.” Disponible a <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/> [Consulta: 26 d’octubre de 2019].

com, malgrat que la Unió Europea (UE) no tingui competències en matèria forestal, aquesta ha dissenyat polítiques pròpies per a la preservació dels boscos tot utilitzant títols competencials diversos.

En el segon capítol continuarem desgranant el marc jurídic de la conservació dels boscos a partir d'analitzar el marc constitucional i la legislació bàsica espanyola. Podem veure, en aquesta part, com el legislador estatal ha incorporat a l'ordenament jurídic propi els instruments necessaris per actuar en la conservació dels boscos, per la incidència que aquestes actuacions preventives poden tenir per a la biodiversitat, la lluita contra els incendis o el canvi climàtic.¹⁰ També analitzem com aquesta matèria és tractada en el marc estatutari català i en la legislació de desenvolupament corresponent, des dels diversos ordenaments sectorials que el regulen, com l'urbanístic, l'ambiental, el de canvi climàtic, el paisatgístic, el forestal, etc. I, finalment, tractem com les entitats locals poden incidir també a partir de les matèries en què tenen competències, en l'ordenació i planificació de la conservació dels boscos. En l'anàlisi d'aquest ordenament jurídic podrem veure com aquest ordenament reconeix d'una forma clara i palmària la multifuncionalitat dels boscos, que és el que justificarà ja no sols la intervenció de les administracions públiques en la diagnosi dels problemes que pateixen, sinó també la configuració dels instruments que n'han de permetre la gestió sostenible, que hauria de fer possible mantenir l'equilibri entre la protecció dels boscos i l'aprofitament dels seus recursos.

Un cop ja definit el marc jurídic que regula amb caràcter genèric la conservació dels boscos, en el tercer capítol es tracta d'una manera sintètica de quina manera la funció social incorporada per mandat constitucional en la delimitació de la propietat privada, pren una gran importància en la de naturalesa forestal, tot distingint-la de

¹⁰ En la presentació de la proposta de reforma de la llei forestal de l'any 2013, la ministra del Govern espanyol va argumentar el següent: “La conservación de los montes es una pieza clave de la protección de la diversidad biológica de estos espacios que desde antiguo han estado sometidos a la influencia humana. La mejor manera de conservar y proteger la diversidad biológica que almacenan es gestionarlos sosteniblemente. De la misma manera, todos los expertos afirman que la gestión forestal sostenible es la mejor barrera de protección de los montes frente a los incendios. Además, la lucha contra los incendios forestales y la gestión sostenible de nuestros montes son armas muy importantes en la lucha contra el cambio climático”. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 272, de 16 d'abril de 2015, p. 68.

la de titularitat pública, en les seves diverses formes. Tot plegat per fer palesa la manca d'un estatut de la propietat forestal llargament anunciat pel legislador estatal i mai reeixit, en el qual es regulin de manera extensa i precisa, els drets i deures que corresponen a aquesta tipologia de propietat singular.

I en el quart i darrer de capítol, s'identifica i s'analitza la conservació dels boscos configurada com a deure específic dels propietaris forestals privats i, per tant, d'un deure que en delimita el nucli de propietat i que en la mesura que aquesta delimitació no és objecte d'indemnització, han de suportar els seus titulars. Aquest deure, tot i ser qualificat per alguna doctrina jurisprudencial com un deure de resultat, consisteix en una conducta constant, persistent i planificada, de la qual resulti una acurada gestió forestal sostenible, amb independència que finalment es produeixen els riscos que es pretenen evitar. Altrament, analitzem les dificultats que per complir amb aquest deure es presenten quan els terrenys privats es troben dins d'espais naturals protegits, situació en la qual els àmbits de decisió, de finançament i de gestió dels terrenys forestals privats que hi estan majoritàriament inclosos es troben altament fiscalitzats i limitats per l'Administració pública. Finalment, formulem algunes propostes que, al nostre entendre, haurien de permetre que l'acció pública coadjuvés l'esforç que s'exigeix al propietari privat, ja sia per la via d'accions de foment, ja sia per la de regular polítiques públiques com les que incentiven la utilització de la biomassa i altres productes forestals. Entre aquestes propostes també apuntem mesures que vinculin la gestió forestal amb la rehabilitació del parc arquitectònic rural que actualment es troba en un clar abandonament ateses les enormes dificultats que la legislació imposa per rehabilitar-lo i recuperar-lo. Tot plegat hauria de permetre, al nostre entendre, una millora de les expectatives de certa rendibilitat econòmica dels recursos forestals gestionats d'una manera sostenible, que permetés l'assumpció de les càrregues que l'acompliment del deure comporta a la propietat privada.

En definitiva, al llarg de la tesi es reflexionarà sobre el fet que, com hem dit al principi, aquest deure de conservació constitueix un pèndol que gravita entre dues posicions antagòniques. Si uns pretenen que siguin els propietaris els que per mor del seu títol dominical conservin els boscos pel seu alt valor ambiental, aquests últims pretenen que, precisament, per mor d'aquestes multifuncions que perfilen

d'una manera molt extensa la funció social delimitadora del dret de propietat, la ciutadania coadjuvi en la seva conservació.

Les aportacions que es fan a la tesi a manera de conclusions no solucionaran de ben segur aquest problema endèmic, però com a mínim intenten fer palès que la preservació de la natura, en general, i dels boscos, en particular, necessita amb urgència d'un compromís de totes les parts implicades.

6. Les fonts documentals i el treball de recerca dut a terme

Els treballs per confeccionar aquesta tesi han tingut lloc al llarg de set anys en distints episodis. En un primer moment, vaig cursar el màster d'Estudis Jurídics Avançats a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, per tal d'obtenir la suficiència investigadora que havia de permetre sol·licitar ser inclòs en un programa de doctorat (2013-2015). En el marc d'aquests estudis, i sota la direcció d'Alexandre Peñalver i Cabré, vaig elaborar el treball final de màster titulat *Les competències municipals urbanístiques per a una gestió forestal sostenible*.¹¹ Un cop acceptat en el programa de doctorat a temps parcial, el curs 2016-2017, vaig començar la primera fase de recerca, classificació i anàlisi de la bibliografia i jurisprudència, tot centrant-me en les diferències existents entre la legislació bàsica espanyola i la legislació catalana, i com aquestes dues incideixen en diferents aspectes del dret de propietat. Aquesta recerca es va complementar amb entrevistes amb representants de diferents administracions catalanes que gestionen la matèria forestal (Diputació, consells comarcals, etc.), i també amb representants d'organitzacions de propietaris forestals (Centre de la Propietat Forestal, Consorci Forestal de Catalunya), per tal de confrontar les dues visions.

A l'empara del servei jurídic del Consorci Forestal de Catalunya —entitat que aglutina el major nombre de propietaris forestals associats—, vaig dissenyar i coordinar un treball específic de recerca sobre normativa municipal no urbanística

¹¹ El treball fou avaluat per un tribunal compost per Tomàs Font i Llovet, Alberto Galán i Galán i Alexandre Peñalver i Cabré, i va merèixer la qualificació d'excel·lent. Disponible a http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67936/1/TFM_salbanya_%20benet.pdf [Consulta: 15 d'agost de 2019].

que afecta el sòl forestal, amb una enquesta dirigida als 948 ajuntaments de Catalunya i vaig concertar un programa de col·laboració per a un estudiant en pràctiques de Ciència Política de la Universitat Pompeu Fabra.

També vaig assistir a diversos seminaris i congressos tot presentant, en ocasions, comunicacions. El primer fou el seminari que, sota el títol “El dret de propietat en la construcció del dret privat europeu: índexs, sistemes adquisitius i objectes”, va tenir lloc a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, els dies 9 i 10 de juny de 2016.

Igualment, vaig participar en el primer Congrés Català de Canvi Climàtic organitzat a Tarragona per la Facultat de Ciències Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili els dies 17 a 19 de gener de 2018, amb la comunicació “L’obligació dels propietaris forestals de conservar els boscos per evitar riscos d’incendis i la lluita contra el canvi climàtic”.

Així mateix, vaig participar en els seminaris de la Càtedra Jean Monnet de Dret Ambiental de la UE, de “Formació en dret ambiental de la UE” (maig de 2018), i “Dret ambiental de la Unió Europea per a no juristes” (març de 2019), com també als seus seminaris de recerca dels anys 2018 i 2019.

Vaig assistir a les jornades “Maresme i canvi climàtic: arriba el moment d’actuar”, organitzades per l’Oficina Catalana del Canvi Climàtic (setembre de 2018); a l’organitzada a Solsona pel Centre de Ciència i Tecnologia Forestal de Catalunya “Gestió de riscos naturals i canvi climàtic: estat de la qüestió i reptes de futur” (novembre de 2018), i al “Seminario de biodiversidad biológica: avances y desarrollos recientes”, organitzat per la Facultat de Dret UB (novembre de 2018).

També vaig participar al 2n Congrés del Món de la Masia, organitzat per l’Institut Català d’Estudis Agraris de l’Institut d’Estudis Catalans a Barcelona, amb la comunicació “Els masos ròncecs per raons urbanístiques (una reflexió sobre els catàlegs de masies i cases rurals)” (març de 2019).¹²

¹² Disponible a: https://congres-masia-territori.espais.iec.cat/files/2019/03/LlibretA4-MASIA_2019.pdf [Consulta: 26 d’octubre de 2019].

Finalment, algunes d'aquestes comunicacions han donat lloc a publicacions com l'article "El deure dels propietaris forestals de conservar els boscos per evitar riscos d'incendis" a la *Revista Catalana de Dret Ambiental*, el juliol de 2018¹³, i a articles de divulgació en la revista *Catalunya Forestal*.

¹³ Disponible a: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/342123> [Consulta: 26 d'octubre de 2019].

CAPÍTOL I. EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL I EUROPEU DE LA PROTECCIÓ DELS BOSCOS

1.1. LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL DELS BOSCOS

1.1.1. La importància dels boscos

Els boscos sempre han tingut un tractament important a l'hora de dissenyar les polítiques públiques internacionals que tracten la preservació del medi natural. Al cap i a la fi, els terrenys forestals no sols representen una tercera part de la superfície de la terra, sinó que a més se n'han reconegut àmpliament les múltiples funcions de les quals gaudeix el conjunt dels habitants del planeta.

Segons un estudi de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura (FAO),¹⁴ l'any 2015 els boscos abastaven 3.999 milions d'hectàrees, que representen el 30,6 % de la superfície mundial de terres. Una bona part d'aquesta superfície forestal es considera bosc natural (un 93 %) i la resta bosc plantat (un 7 %). Al llarg del segle passat aquesta superfície boscosa es trobava en regressió (el que es coneix com a *desforestació*); només en el darrer quart de segle aquesta superfície havia disminuït 129 milions d'hectàrees, un 1 % del total.¹⁵

Ja fa temps que la comunitat internacional va començar a prendre consciència de la necessitat d'actuar per salvaguardar la massa forestal, tot adoptant mesures que han permès que, en els darrers decennis, la gestió dels boscos hagi anat canviant de manera positiva. Fruit d'aquestes mesures, els coneixements sobre els recursos forestals disponibles i les tècniques de silvicultura s'han estès a la majoria de països, i això ha propiciat un augment considerable de la superfície en la qual

¹⁴ Les dades d'aquesta introducció són extretes de: FAO. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015. Compendio de datos*. Roma, 2015, 253 p.

¹⁵ Cal tenir present que segons la FAO el bosc natural ha experimentat una reducció de la seva superfície, mentre que el bosc plantat l'ha augmentat.

actualment es fa gestió forestal i ha fet possible que s'estigui reduint la taxa anual de pèrdua de la superfície.¹⁶

Fruit d'aquesta preocupació global per la seva conservació, actualment bona part dels boscos del planeta estan sotmesos a polítiques públiques i/o legislacions que fomenten la gestió forestal sostenible, si bé els resultats obtinguts són desiguals segons la zona on es troben. Així, per exemple, els resultats obtinguts en les zones temperades del planeta són millors que en les zones tropicals, ja que en aquestes darreres la capacitat d'aplicar polítiques és més limitada a causa dels múltiples interessos econòmics contraposats i la inestabilitat econòmica i política que sovint pateixen. A més, malgrat que la titularitat dels boscos no hauria de ser un factor determinant per a la millor conservació, cal tenir present que prop del 81 % d'aquests boscos són de propietat pública, mentre que només el 19 % són de propietat privada.¹⁷ Com que majoritàriament són de titularitat estatal, semblaria que els estats haurien de sentir-se fortament implicats en la conservació d'aquestes superfícies forestals públiques, però malauradament això no sempre és així.

Per altra banda, la preocupació de la comunitat internacional pel medi ambient, en general, i per la conservació dels boscos, en particular, si bé sempre ha tingut un lloc a l'agenda política internacional, no sempre hi ha estat amb la mateixa intensitat ni els acords assolits han tingut el mateix grau d'eficiència. No va ser fins a mitjans del segle passat que, des de molts àmbits i de manera molt lenta, no es va començar a denunciar la degradació que estaven patint els recursos naturals del planeta, i a advertir que la manca d'actuacions per preservar-los els podia posar en risc a mitjà termini.

¹⁶ Segons l'estudi esmentat de la FAO, l'any 1953 els plans de gestió comprenien el 27 % del bosc de producció, mentre que el 2010 ja suposaven un 70 % del bosc de producció i un 52 % de la superfície de bosc total. Pel que fa a la taxa anual de pèrdua, de 1990 a 2015 aquesta era del 0,13 %, però ha anat disminuint, ja que del 1990 al 2000 suposava un 0,18 %, mentre que del 2010 al 2015 només fou del 0,08 %.

¹⁷ També segons el mateix estudi de la FAO, si excloem del recompte aquells països que no permeten la propietat privada, el percentatge de boscos de propietat pública en el conjunt de països que permeten la propietat privada seria del 70 %, mentre que el percentatge de boscos de propietat privada seria del 30 %. A Europa en general i a l'Estat espanyol i a Catalunya en particular, la proporció és a la inversa.

De manera especial, van prendre'n consciència aquells països que gaudien d'un nivell de desenvolupament econòmic més avançat, que eren els que podien patir-ne les conseqüències d'una forma molt més directa en les seves economies i en el seu nivell de vida, si es posaven en perill les reserves naturals que havien de satisfer les necessitats futures de la seva població. Això va propiciar que a partir dels anys seixanta del segle XX, tot i que no es gaudia dels nivells de coneixement científic de què es disposa actualment, els països més desenvolupats promoguessin fòrums internacionals per tal de tractar sobre les estratègies necessàries per mitigar els efectes nocius de l'activitat humana sobre el medi natural.

Però que alguns estats estiguessin preocupats per la preservació del medi natural i que comencessin a actuar, no era suficient. Perquè les estratègies que dissenyaven cadascun d'ells i la seva execució fossin plenament efectives, les estratègies havien d'estar estretament vinculades amb les dels altres estats, i per a això calia implicar-los a tots mitjançant el debat i els compromisos internacionals. Certament, atesa la interdependència que aquests recursos naturals tenen entre si, només si els estats actuen coordinadament i solidàriament entre ells, poden ser eficients les mesures que col·lectivament acordin per preservar el medi ambient. Per això es va fer necessari que aquestes polítiques públiques fossin tractades en els fòrums internacionals, com els que tot seguit analitzem.

1.1.2. Les principals conferències internacionals per protegir el medi ambient: d'Estocolm a París

Moltes i diverses han estat les conferències, reunions, cimera i altres trobades multilaterals que han tingut lloc al llarg dels darrers cinquanta anys per tractar la protecció del medi ambient, en general, i de les forests, en particular. Les tensions hagudes entre els diferents estats provocades perquè cadascun d'ells pretenia preservar a més dels recursos naturals les pròpies economies, han propiciat que els resultats obtinguts no hagin estat els desitjables. Tot seguit destaquem aquelles convencions internacionals que, al nostre entendre, han tingut una major transcendència i repercussió en el disseny de les polítiques de protecció dels boscos

actuals, més que pels resultants obtinguts, per les diagnosi que s'hi han efectuat i per les estratègies plantejades.

A) La Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà de l'any 1972 a Estocolm

El primer gran esdeveniment internacional on es va tractar del medi ambient fou a la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà, que va tenir lloc a instàncies de l'Assemblea General de l'ONU a Estocolm el juny de 1972. En aquesta conferència es van reunir per primera vegada cent tretze estats i més de quatre-centes organitzacions intergovernamentals i no governamentals, per tractar sobre la degradació del planeta i la necessitat d'adoptar mesures per preservar-lo.

Els debats de la Conferència d'Estocolm van anar precedits per la publicació d'un informe oficiós elaborat per més d'un centenar de científics de tot el món que posteriorment va ser àmpliament divulgat, anomenat *Una sola Terra. La cura i conservació d'un petit planeta*.¹⁸ L'informe posava de manifest la confrontació entre les dues visions antropocèntrica i ecocèntrica del medi natural que des de sempre han existit en la comunitat internacional,¹⁹ unes visions antagòniques que es van veure reflectides en els documents aprovats a la cimera, i que encara avui perduren enfrontades.

Malgrat que la Conferència va posar en evidència una distinta posició dels països en funció del seu grau de desenvolupament, la qual s'ha mantingut en més o menys intensitat fins a l'actualitat, finalment, els participants van aconseguir adoptar una declaració conjunta en favor de la preservació del medi ambient. Tot i que aquesta declaració no tractava directament la conservació dels boscos, implícitament hi eren considerats dins del concepte més genèric dels recursos naturals que calia protegir.

¹⁸ WARD, B.; DUBOS, R. *Una sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1972, 278 p.

¹⁹ Segons la concepció antropocèntrica desenvolupada ja per Aristòtil i que va ser fortament desenvolupada en el Renaixement, l'ésser humà i les seves necessitats són el centre de l'univers, i per tant els recursos naturals es troben al seu servei; en canvi, per la concepció ecocèntrica, és la naturalesa la que per la seva extraordinària dinàmica biològica s'expandeix i s'enriqueix a si mateixa, i l'ésser humà és un element més integrat dins d'aquesta dinàmica.

La declaració institucional constava de set punts que proclamaven que la protecció i millora del medi natural era una qüestió fonamental que afectava el benestar dels pobles i el desenvolupament econòmic del món sencer i “...un desig urgent dels pobles de tot el món i un deure de tots els governs.”²⁰

També es van adoptar un total de vint-i-sis principis amb voluntat que “...ofereixin als pobles del món inspiració i guia per a preservar i millorar el medi humà”, que pretenien ser els fonaments de les accions que cada govern havia de tenir en compte a l’hora de planificar les seves polítiques ambientals pròpies. Entre aquests principis destaquem aquells que posteriorment conformarien el concepte de *sostenibilitat ambiental*,²¹ segons el qual els recursos naturals de la terra com l’aire, l’aigua, la terra, els boscos, la flora i la fauna s’han de preservar en benefici de les generacions presents i futures mitjançant una acurada planificació o ordenació, segons convingui (principi segon). Igualment es va declarar que havia de mantenir-se, i sempre que fos possible restaurar o millorar, la capacitat de la terra per produir recursos vitals renovables (tercer), fent especial menció que la humanitat havia de preservar i administrar assenyadament el patrimoni de la flora i fauna silvestres i el seu hàbitat, que es trobaven en greu perill. La Declaració també reflectia la necessitat que en planificar el desenvolupament econòmic calia donar importància a la conservació del medi (quart), i que els recursos no renovables de la terra s’havien d’emprar de tal manera que se n’evités l’esgotament futur i s’assegurés que tota la humanitat en compartís els beneficis (cinquè).

De la mateixa manera, es va aprovar un principi que es manté vigent fins als nostres dies: cal preservar la sobirania estatal ambiental. És a dir, de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides i amb els principis del dret internacional, els estats

²⁰ L’Informe de les Nacions Unides sobre el Medi Humà està disponible a <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf> [Consulta: 15 de juny de 2018].

²¹ Anys més tard, i paral·lelament a la Cimera de Rio de 1992, va tenir lloc una reunió del Foro Global que agrupava ONG de tot el món, on es va desenvolupar un concepte alternatiu al de *desenvolupament sostenible*, denominat *ecodesenvolupament*. Hom qüestionava que el debat se centrés en com compaginar el creixement econòmic amb la sostenibilitat del planeta, i es defensava que atenant al fet que els recursos naturals són limitats, la sostenibilitat ecològica exigia un desenvolupament sense creixement. Aquest concepte alternatiu parteix del mateix informe redactat l’any 1989 per encàrrec de l’ONU per una comissió que es va conèixer com a Informe Brundtland. BRUNDTLAND, G. H. (dir.). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial, 1992, 765 p.)

tenen el dret sobirà d'explotar els seus recursos en aplicació de la política ambiental pròpia, però de la mateixa manera els estats també tenen la responsabilitat d'assegurar que les activitats que es duen a terme dins la seva jurisdicció o sota el seu control no perjudiquen el medi d'altres estats o de zones situades fora de la jurisdicció nacional (vint-i-unè). Aquest dret anava acompanyat del compromís de preservar els recursos naturals en benefici de les generacions presents i futures (segon), i a planificar-los de manera racional per conciliar desenvolupament i conservació (tretzè i catorzè). Tanmateix, aquesta és l'assignatura pendent des d'Estocolm en endavant, atesa la dificultat que tenen els estats d'anteposar a les seves necessitats de creixement econòmic la salvaguarda del medi ambient.

Tal com posà de manifest Rodríguez Vázquez de Prada,²² els principis aprovats en aquesta conferència només foren simples declaracions d'intencions, com una mena de bases que requeririen el complement corresponent dels textos normatius que posteriorment poguessin aprovar els governs nacionals respectius. I certament així s'esdevingué, ja que aquests principis van ser el punt de partida d'un cos normatiu que d'ara endavant es caracteritzaria per la seva supranacionalitat i que s'aniria desenvolupant i concretant al llarg de les convencions internacionals següents, a la vegada que anirien influïent d'una manera important a totes les legislacions nacionals, tal com més endavant tindrem ocasió d'analitzar.²³

Per tal d'identificar els programes i les activitats internacionals a desenvolupar, la Conferència també va aprovar un pla d'acció per al medi humà que consistia en un seguit de recomanacions dirigides o bé al secretari general de l'ONU, o bé a altres

²² RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. "La conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente". *Revista de Administración Pública*, núm. 68, 1972, p. 381-401.

²³ Handl considera que tant aquesta declaració d'Estocolm (les set proclamacions introductòries, i els vint-i-sis principis) com també posteriorment la Declaració de Rio de 1992 (que consta de vint-i-set principis), malgrat que no són oficialment vinculants en la mesura que són declaracions de conferències diplomàtiques "les dues declaracions inclouen disposicions que en el moment de la seva aprovació s'entenia que reflectien ja disposicions del dret internacional consuetudinari o s'esperava que inspirassin futures aspiracions normatives. A més, la Declaració de Rio, en reafirmar expressament i ampliar la Declaració d'Estocolm, reforça la importància normativa d'aquells conceptes que són comuns als dos instruments". Vegeu: HANDL, G. "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo) de 1972 y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992". *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Disponible a http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf, p. 4 [Consulta: 15 de juny de 2018].

organismes específics d'aquest organisme. Entre aquestes recomanacions, n'hi havia d'específiques de naturalesa forestal, encaminades a la preservació dels boscos. Destaquem, per exemple, la recomanació dirigida al secretari general perquè els organismes competents de les Nacions Unides²⁴ cooperessin per satisfer les necessitats de nous coneixements sobre els aspectes ambientals dels boscos i de la silvicultura. També recomanava a la FAO que patrocinés o coordinés la investigació sobre legislació comparada, tinença de terres, institucions, ordenació de boscos tropicals, efectes del comerç internacional de productes forestals sobre els mitjans forestals nacionals i Administració pública. En aquest sentit, els organismes internacionals competents haurien d'assessorar els països membres sobre el paper important que exerceixen els boscos en relació i en conjunció amb la conservació dels sòls, les conques hidrogràfiques i la protecció dels llocs turístics i d'esplai, i de la fauna i la flora silvestres, dins el marc general dels interessos de la biosfera.

Es considerava important també que, amb la cooperació dels estats membres, s'adoptessin mesures d'observació constant de la coberta forestal del món, i que la FAO facilités la transmissió de tot un seguit d'informació sobre els boscos i la seva ordenació, i que fomentés l'intercanvi d'aquestes dades entre les nacions que presentessin similituds i que aquesta informació la transferissin entre elles les nacions industrialitzades de la zona temperada i els països en desenvolupament. Així mateix, la FAO havia d'intensificar els esforços per donar suport als projectes forestals i als projectes d'investigació destinats a la producció per descobrir espècies que fossin adaptables, fins i tot en les zones on això fos excepcionalment difícil a causa de les condicions ecològiques.

Aquestes recomanacions evidencien que a Estocolm, en trobar-nos encara en un estadi inicial de les polítiques internacionals sobre protecció dels boscos, es va donar prioritat a la necessitat d'obtenir informació sobre l'estat de conservació i a transferir-la als diferents organismes i als països compromesos, més que a adoptar

²⁴ Totes aquestes investigacions, segons la recomanació mateixa, havien de ser promogudes, ajudades, coordinades o empreses pel Programa sobre l'Home i la Biosfera (UNESCO), en estreta cooperació amb la FAO i l'Organització Meteorològica Mundial (OMM) i amb la col·laboració del Consell Internacional d'Unions Científiques (CIUC) i de la Unió Internacional d'Organitzacions d'Investigació Forestal (UIOIF).

mesures concretes que, si s'escau, i d'acord amb la informació obtinguda, s'haurien d'acordar i adoptar en el futur. Aquesta conferència va suposar, per tant, el començament d'una nova estratègia internacional. Si bé és cert que només va ser un principi i que es van aconseguir resultats més polítics que no pas jurídics, i no se n'havien de sobreestimar els resultats, tampoc calia subestimar-los del tot, ja que la pretensió era que calessin en un futur.²⁵

En qualsevol cas, la Conferència d'Estocolm va suposar l'admissió i reconeixement que els recursos naturals com l'aigua, l'aire o els boscos no eren béns que existissin en quantitats il·limitades, privats de valor econòmic i social, que es poguessin apropiat o bé alterar sense límits i sense obstacles, sinó que eren recursos finibles i que, per tant, calia preservar-los en el present i en el futur. Però malgrat que existí coincidència general en aquesta diagnosi, a la Conferència també va quedar palès que les dificultats en l'adopció d'acords multilaterals en matèria de medi ambient provenien de la necessitat d'integrar la preservació dels boscos i la resta de recursos naturals amb el desenvolupament econòmic dels països més endarrerits econòmicament. Així doncs, des de l'inici d'aquestes convencions internacionals, tal com hem apuntat abans, ja es va prendre consciència que per obtenir resultats eficients, calia adoptar un compromís global que suposés un equilibri entre la conservació ambiental necessària i el desenvolupament econòmic imprescindible.

B) La Conferència de les Nacions Unides per al Medi Ambient i el Desenvolupament, l'any 1992 a Rio de Janeiro

Sense menystenir les altres convencions i conferències organitzades pel conjunt dels estats per tractar del medi ambient durant els anys posteriors a la d'Estocolm, la segona de les fites importants que cal posar en relleu pel que fa a l'adopció de compromisos per a la protecció internacional del medi ambient, en general, i dels boscos, en particular, fou la Conferència de les Nacions Unides per al Medi

²⁵ KISS ALEXANDRE, Ch.; SICHAULT J. "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972)". *Annuaire français de droit international*. Volum 18, 1972, p. 603-628.

Ambient i el Desenvolupament, que va tenir lloc vint anys més tard a Rio de Janeiro, el juny de 1992.

Segons s'expressa en la resolució adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides per convocar-la, un dels objectius d'aquesta conferència era tractar la protecció i l'ordenació dels recursos naturals terrestres mitjançant la lluita contra la desforestació, la desertificació i la sequera, entre altres estratègies. Però en aquesta cimera es va fer més evident encara la distinta posició que existia entre els països en desenvolupament i els països desenvolupats, quan es tractava d'establir mesures de protecció dels boscos.

En aquells moments, l'anàlisi de la problemàtica sobre l'estat dels boscos es focalitzava de manera especial en la desforestació, i de manera molt concreta en la dels boscos tropicals. En la mesura que avança la desforestació de l'Amazònia, el món científic constata que això suposava l'augment de les emissions de diòxid de carboni (per l'alliberament del que aquests boscos madurs emmagatzemen, com més endavant explicarem), i la incidència que això tenia per al clima i la preservació de la biodiversitat. Però els estats en fase de desenvolupament econòmic en cap cas no volien ni podien renunciar a assolir els nivells de benestar de què ja gaudien els països avançats del primer món. Per tant, en la mesura que la programació de les polítiques ambientals (i forestals) corresponia a l'àmbit propi de decisió de cadascun d'ells, es feia difícil assolir un compromís dels estats menys desenvolupats per mitigar o reduir les seves explotacions forestals, ja que constituïen i constitueixen encara avui una important font d'ingressos per a la seva economia. Pons Ràfols sintetitza perfectament aquest debat tot dient que "...la situació dels boscos és per als països desenvolupats una preocupació essencialment ambiental, i de caràcter global, relacionada amb les alteracions climàtica i de diversitat biològica, mentre que per als països en desenvolupament és un problema de desenvolupament i de gestió a llarg termini dels seus propis recursos naturals."²⁶

Per tant, les dificultats en les negociacions entre les parts participants provenien de la distinta naturalesa dels diferents posicionaments que van anar adoptant sobre els

²⁶ PONS RÀFOLS, X. *El régimen forestal internacional: la cooperación internacional para la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología. INITAA, 2004, p. 67.

punts de confrontació. Barthod identificà i resumí aquest enfrontament constatat a Rio en cinc punts, els quals s'han mantingut en els debats internacionals successius sobre la matèria:²⁷

a) La defensa de la sobirania nacional pel que fa a determinar les polítiques forestals: els països en desenvolupament s'oposen a qualsevol renúncia a aquest principi, i en especial a debatre sobre principis orientadors per a la gestió forestal sostenible.

b) La necessitat d'un equilibri entre medi ambient i desenvolupament: com ja hem dit, els països en desenvolupament consideren que la necessitat de protegir el medi ambient és la manera de negar-los el dret al desenvolupament i això ho justifiquen tot recordant el camí ecològicament dubtós recorregut pels països industrialitzats.

c) La necessitat d'un equilibri entre els compromisos tècnics entre el nord i el sud: així com els països desenvolupats centren el debat en la desforestació dels boscos tropicals, la resta de països consideren que s'ha de donar prioritat als problemes causats per les pluges àcides en boscos temperats, o a la necessitat de programes de reforestació necessaris per tal d'augmentar la taxa mitjana d'aforestació als països desenvolupats (en general per sota del 25 %, almenys a Europa, mentre que el nivell mitjà dels països de la zona tropical humida és al voltant del 40 %).

d) El reforçament del comerç internacional de la fusta tropical: els països en desenvolupament exigeixen que la solidaritat ambiental de què fan gala els països desenvolupats es materialitzi en compromisos sobre finançament i ajuts al comerç de la fusta tropical.

e) La necessitat de compromisos sincers sobre canvi climàtic i biodiversitat: els països en desenvolupament denuncien que l'interès dels països desenvolupats a arribar a acords sobre aquestes qüestions no és res més que una manera d'incidir en la restricció del desenvolupament de les seves silvicultures.

²⁷ BARTHOD, Ch. "La conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt". *Revue Forestière Française*. Any XLV, núm. 1, 1993, p. 7-25.

Per tot plegat, la polarització existent en totes aquestes qüestions va fer que els resultats de Rio de Janeiro pel que fa als problemes forestals, al capdavant fossin més teòrics que pràctics, com tot seguit veurem.

La primera de les resolucions aprovades fou la Declaració sobre el Medi Ambient i Desenvolupament (també anomenada com a *Declaració de Rio o Carta de la Terra*), que contenia vint-i-set principis generals per a la seva preservació. Alguns d'aquests principis eren reproducció dels que ja s'havien adoptat a Estocolm, com el segon, per exemple, que tornava a declarar la sobirania nacional dels estats per planificar l'aprofitament dels seus recursos segons les pròpies polítiques ambientals de conservació i de desenvolupament, inferint-los la responsabilitat de vetllar perquè les activitats dutes a terme dins de la seva jurisdicció o sota el seu control no causessin danys al medi ambient d'altres estats o de zones que estiguessin fora dels limitis de la seva jurisdicció ordinària. O el tercer, que reïncidia en el principi de desenvolupament sostenible, és a dir, que el dret al desenvolupament s'ha d'exercir de tal manera que respongui equitativament a les necessitats de desenvolupament i ambientals de les generacions presents i futures. Amb l'objecte de propiciar el desenvolupament sostenible, també s'adoptà un quart principi, definit com a principi d'integració, en virtut del qual la protecció del medi ambient s'insereix com a part del procés de desenvolupament econòmic, sense que es pugui considerar de forma aïllada. Amb aquest principi es volia resoldre la polarització entre protecció i desenvolupament, que com anem veient era el problema recurrent.

Un altre dels documents aprovats, que després va tenir un recorregut propi, fou l'Agenda 21 (o *Programa 21*, com s'anomenà inicialment), el qual pretenia ser una estratègia global per als darrers anys d'aquell segle, i que havia de donar pas així al desenvolupament sostenible que n'havia de resultar en els anys següents. El document consta de quaranta capítols, l'onzè dels quals es refereix específicament a la lluita contra la desforestació dels boscos, i es titula "Manteniment de les múltiples funcions de tots els tipus de boscos, terrenys forestals i regions aforestades". Aquest capítol s'estructura en quatre apartats, cadascun dels quals desenvolupa els objectius que s'hi proposen, les activitats a dur a terme i els mitjans d'execució necessaris. Aquests apartats tracten la necessitat de mantenir les múltiples funcions de tots els tipus de boscos, terres forestals i regions repoblades.

També postula la necessitat d'augmentar la protecció, l'ordenació sostenible i la conservació de tots els boscos i la coberta vegetal a les terres degradades, mitjançant la rehabilitació, el repoblament, la reforestació i altres tècniques de restauració. Igualment s'hi considera la necessitat de promoure mètodes eficaços d'aprofitament i de l'enfortiment de la capacitat per a la planificació, l'avaluació i l'observació sistemàtica dels boscos i dels programes, perspectives i activitats connexes, inclosos el comerç i les operacions comercials. Uns altres capítols de l'Agenda també tenien incidència indirecta sobre els boscos, com el novè (que tracta de la protecció de l'atmosfera) o el quinze (sobre la necessitat de conservar la diversitat biològica).

Per tal de restablir l'equilibri ecològic i augmentar la contribució dels boscos al benestar de la humanitat i la satisfacció de les seves necessitats, l'Agenda propugnava mantenir els boscos existents mitjançant activitats de conservació i ordenació, i ampliar les superfícies boscoses i arbrades mitjançant la conservació dels boscos naturals, la protecció, rehabilitació i regeneració dels boscos en general, i el repoblament, la reforestació i la plantació d'arbres. Val a dir que els ambiciosos objectius dels programes per als boscos continguts a l'Agenda 21 van marcar el full de ruta de moltes de les polítiques ambientals a tot el món, i de manera especial a Europa, com tindrem ocasió de comentar més endavant.

D'altra banda, a Rio de Janeiro també es van aprovar dos convenis marc: el Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic —al qual ens referirem en l'apartat següent—, i el Conveni sobre la Diversitat Biològica. Aquest segon conveni era jurídicament vinculant per a tots els estats signants, i es fonamentava en tres eixos: la necessitat de conservar la diversitat biològica, la utilització sostenible dels seus components i, finalment, la participació justa i equitativa de tots els membres en els beneficis que es derivin de la utilització dels recursos genètics. Tot plegat hauria de ser possible mitjançant un accés adequat a aquests recursos i una transferència i un finançament apropiats de les tecnologies pertinents, tenint en compte tots els drets existents sobre aquests recursos i aquestes tecnologies. Hom considerava que aquest conveni era cabdal per promoure mesures que conduirien a un futur sostenible, ja que es considerava que la conservació de la diversitat biològica ho era en interès comú de tota la humanitat, i per això era

tractada a tots els nivells —ecosistemes, espècies i recursos genètics—, i es feia establint estratègies en tots els àmbits —la ciència, la política, l'educació, l'agricultura, etc.

Finalment, a més d'aquests dos convenis, inicialment també hi havia la previsió d'aprovar-ne un altre que havia de tractar de manera específica dels boscos, però davant la manca de consens sobre la seva vinculació jurídica, finalment només es va aconseguir aprovar el que s'anomenà *Declaració autoritzada, sense força jurídica obligatòria, de principis per a un consens mundial respecte de l'ordenació, la conservació i el desenvolupament sostenible dels boscos de tot tipus*. Aquesta declaració consistia en un compromís polític de quinze punts sense força d'obligar, alguns dels quals reproduïen els que amb caràcter general s'havien establert a la declaració bàsica que ja hem comentat, a la vegada que es posava èmfasi en la necessitat d'una major cooperació internacional entre tots els països, en relació amb la conservació i el desenvolupament sostenible dels boscos.

En qualsevol cas, el fet que no s'aconeguís que aquesta mera declaració fos vinculant per a les parts posava de nou de manifest les dificultats que existien per assolir acords en matèria forestal atès que, com ja hem dit, és difícil aconseguir l'equilibri entre la preocupació mediambiental pels boscos d'alguns països i la necessitat de la seva explotació com a factor de desenvolupament econòmic d'altres.

C) Referència especial al Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic de 1992

Com hem vist, un dels dos tractats de Rio de Janeiro l'any 1992 fou el Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, amb el qual es pretenia posar èmfasi en la necessitat de lluitar contra el canvi climàtic, que ja llavors es diagnosticava com una de les afeccions greus que patia el planeta que calia combatre mitjançant la reducció necessària de les emissions nocives de carboni a

l'atmosfera.²⁸ L'augment d'aquestes emissions és una de les causes que s'agregui de manera nociva l'efecte d'hivernacle, que és el procés natural pel qual l'atmosfera de la terra permet que el planeta s'escalfi en produir-se l'entrada de radiació solar, però que a la vegada dificulta l'emissió de calor des de la terra tot fent possible que la temperatura mitjana de l'aire sigui apta per viure-hi.²⁹

L'activitat humana ha suposat que s'incrementi el CO₂ atmosfèric i altres gasos amb efecte d'hivernacle, i això ha malmès la funció hivernacle de l'atmosfera i ha propiciat un escalfament del planeta superior al normal, amb greus conseqüències climàtiques com són el creixement de la desertització de parts del planeta o el desgel dels pols i el risc correlatiu d'inundació d'altres parts. L'augment d'aquestes emissions nocives prové tant de l'augment de la crema de combustibles fòssils com de l'impacte negatiu que en aquest procés degradador hi té la desforestació.³⁰

Els boscos són ecosistemes terrestres que suporten una gran quantitat de carboni a la seva estructura, i això té gran importància per al cicle d'aquest element. Els boscos absorbeixen CO₂ de l'atmosfera i l'emmagatzemen en la seva biomassa i en el sòl, que actuen com a embornals i contribueixen a l'estabilitat del clima. D'aquesta manera, la vegetació actua com a embornal de CO₂ en extreure aquest

²⁸ Abans de l'adopció d'aquest conveni, la comunitat internacional ja havia mostrat la preocupació sobre el clima en diferents resolucions, entre d'altres, a la de l'ONU 44/228 de l'Assemblea General, de 22 de desembre de 1989, relativa a la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament, i a les resolucions 43/53, de 6 de desembre de 1988; 44/207, de 22 de desembre de 1989; 45/212, de 21 de desembre de 1990, i 46/169, de 19 de desembre de 1991, relatives a la protecció del clima mundial per a les generacions presents i futures. També s'havia tractat a la resolució 44/206 de l'Assemblea General, del 22 de desembre de 1989, relativa als possibles efectes negatius de l'ascens del nivell del mar sobre les illes i les zones costaneres, especialment les zones costaneres baixes, i a les disposicions pertinents de la resolució 44/172, de 19 de desembre de 1989, relativa a l'aplicació del Pla d'acció de lluita contra la desertificació. Finalment, s'havia tractat el tema també en el Conveni de Viena per a la protecció de la capa d'ozó de 1985 i en el Protocol de Montreal relatiu a les substàncies que esgoten la capa d'ozó de 1987, ajustat i esmenat el 29 de juny de 1990, o la Declaració ministerial de la segona Conferència Mundial sobre el Clima, aprovada el 7 de novembre de 1990, les quals es consideren precedents en la redacció d'aquest conveni.

²⁹ Cal dir que si bé el diòxid de carboni (CO₂) és el més conegut dels gasos amb efecte d'hivernacle, n'existeixen d'altres que tenen un efecte hivernacle potencial molt superior al del CO₂: el metà (CH₄), l'òxid nítrós (N₂O) i alguns gasos d'origen industrial, com ara els hidrofluorocarburs (HFC), els perfluorocarburs (PFC) i els hexafluorurs de sofre (SF₆).

³⁰ Vegeu SABATÉ, S. "El carboni dels boscos i la seva dinàmica". *Silvicultura*, núm. 49, quart trimestre, 2005, p. 3-5.

gas de l'atmosfera mitjançant la fotosíntesi i acumular en els seus teixits el carboni fixat. Una part del carboni present en la biomassa vegetal s'allibera a l'atmosfera, tant en els processos de respiració de la planta com en els de descomposició, mentre que la resta del carboni s'acumula en la fusta i en la matèria orgànica del sòl.

Els boscos contenen el doble de carboni que l'atmosfera terrestre i, a més, absorbeixen prop del 15 % de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle del planeta. Per tant, un bosc primari contribueix directament a la lluita contra el canvi climàtic en tant que esdevé un magatzem d'ingents quantitats de carboni. Els arbres absorbeixen diòxid de carboni mentre es desenvolupen, sobretot en els primers anys de creixement, tot i que aquesta capacitat disminueix quan l'arbre arriba a la seva maduresa. Per això, en el moment en què els arbres moren o es destrueixen, una part d'aquest carboni emmagatzemat és alliberat de nou a l'atmosfera. En el sector forestal, s'originen el 17,4 % del total anual de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle.

Així doncs els boscos tenen una doble funció: una de beneficiosa durant el creixement quan es produeix l'absorció dels gasos amb efecte d'hivernacle, i una de perjudicial quan en talar-los alliberen part d'aquest carboni. Aquesta segona funció negativa pot ser controlable si la tala dels boscos es fa de forma sostenible, per tal que no es produeixi una emissió neta de diòxid de carboni a l'atmosfera, fent possible que el carboni que s'allibera amb la tala sigui absorbit per la biomassa de regeneració.

La preocupació en debatre sobre l'efecte que tenen els boscos en la lluita contra el canvi climàtic és que la degradació per manca de gestió o abandonament, o la seva conversió a altres usos, provoqui l'alliberament d'aquest carboni emmagatzemat, i potenciï l'efecte d'hivernacle del qual resulta l'increment de l'escalfament global i del canvi climàtic. Les previsions sobre la capacitat d'acumulació de carboni per part dels boscos són cada cop més pessimistes, ja que segons preveuen els models de canvi climàtic, a mitjà i llarg termini aquests boscos es poden arribar a convertir en emissors nets de carboni i tenir pèrdues d'estocs de carboni importants. Encara que com hem vist, la taxa anual de desforestació en termes globals actualment

s'estigui reduint, la que pateixen els boscos tropicals estaria incrementant aquest efecte pernicios per al clima.

En conclusió, doncs, i tal com sintetitza la FAO, la importància de tractar els boscos en la lluita contra el canvi climàtic rau en el fet que els boscos ocupen quatre funcions principals en el canvi climàtic. La primera és negativa, en la mesura que contribueixen a gairebé una sisena part de les emissions de carboni mundial quan han estat desbrossats, explotats en excés o degradats. I les altres tres són positives: els boscos reaccionen sensiblement als canvis del clima, quan han estat ordenats de manera sostenible; produeixen dendrocombustible com una alternativa més benigna que els combustibles fòssils que són causants directes d'emissions nocives, i, finalment, tenen el potencial d'absorbir un dècim de les emissions mundials de carboni previstes per a la primera meitat d'aquest segle en les seves biomasses, sòls i productes i emmagatzemar-los, en principi, a perpetuïtat.³¹ Per tant, aquesta capacitat de la massa forestal i dels sòls de segrestar el CO₂ els han convertit en un element important a l'hora d'implantar estratègies de mitigació del canvi climàtic. Això no els eximeix, però, de la necessitat d'estratègies per a la seva adaptació al canvi climàtic mateix, que passa per una adequada ordenació i gestió que potenciï que la seva capacitat de segrest de carboni sigui més elevada amb el benefici ambiental consegüent.

D'aquesta manera, hom pot afirmar que la conservació dels boscos resulta indispensable en la lluita contra el canvi climàtic, i la reducció de la desforestació és una manera molt rendible per reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. D'aquí la importància que per a la conservació dels boscos va tenir la convenció de Rio i el Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic que hi fou aprovat. L'objectiu principal d'aquest conveni era aconseguir l'estabilització de les concentracions de gasos amb efecte d'hivernacle a l'atmosfera a un nivell que impedis interferències antropogèniques perilloses en el sistema climàtic. Això s'havia d'aconseguir dins d'un termini suficient perquè els ecosistemes s'adaptessin naturalment al canvi climàtic, per tal d'assegurar que la

³¹ Es pot consultar a FAO. "Las funciones de los bosques en el cambio climático". Disponible a <http://www.fao.org/forestry/climatechange/53459/es/>. [Consulta: 12 de setembre de 2020].

producció d'aliments no es veïés amenaçada i per permetre que el desenvolupament econòmic continués de manera sostenible. Pel que fa a la incidència dels boscos per aconseguir aquest objectiu, les parts varen adoptar un seguit de compromisos en aquesta direcció, si bé aquests s'adoptaren “tenint en compte les responsabilitats comunes però diferenciades i el caràcter específic de les seves prioritats nacionals i regionals de desenvolupament, dels objectius i de les circumstàncies”. És a dir, els estats es comprometien amb el contingut dels acords adoptats, però només en la mesura que les seves possibilitats i les pròpies estratègies els permetessin executar-los o ho trobessin escaient.

Pel que fa al tema forestal que ens ocupa, una d'aquestes obligacions fou precisament la de promoure la gestió sostenible i donar suport amb la seva cooperació a la conservació i l'enfortiment dels embornals i els dipòsits de tots els gasos amb efecte d'hivernacle no establerts pel Protocol de Montreal —que va entrar en vigor l'any 1989 per tractar de protegir la capa d'ozó—, especialment la biomassa i els boscos, entre altres ecosistemes terrestres. Posem de relleu també que per salvaguardar la posició i interessos desiguals dels països a l'hora de prendre un acord d'aquesta naturalesa que afectava els seus recursos forestals, tots es comprometien a estudiar mesures específiques en favor dels països en desenvolupament i, de manera especial, i entre d'altres, en favor dels països amb zones àrides o semiàrides, zones forestals i zones exposades a la desforestació. Aquestes mesures havien d'encaminar-se al finançament, la seguretat i la transferència de tecnologia necessàries per atendre les necessitats derivades dels efectes negatius del canvi climàtic i de l'impacte de l'aplicació de mesures de resposta. El Conveni formalitzava, per tant, un compromís de solidaritat ambiental entre els països, amb la voluntat de permetre l'assoliment d'acords d'aquesta naturalesa entre parts amb interessos desiguals, i amb la voluntat de destinar recursos econòmics per fer front a les necessitats dels països en desenvolupament.

Com veiem, doncs, la gestió forestal sostenible s'anava consolidant com el fil conductor de totes les polítiques conservacionistes públiques, necessàries per a la preservació d'aquest recurs natural.

D) El Protocol de Kyoto de 1997

La tercera gran convenció que volem destacar en el marc de les que han incidit en la protecció internacional dels boscos és la Convenció de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic de l'any 1997 a Kyoto. Arran del Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic de Rio es va crear un òrgan dependent de les Nacions Unides, anomenat *Conferència de les Parts (COP)*, que és l'àmbit en el qual els països que en formen part debaten les qüestions sobre el canvi climàtic i fan el seguiment del compliment de les estratègies pactades. D'ençà de la creació, entre els anys 1992 i 1997, la COP s'havia reunit dues vegades —a Berlín (1995) i a Ginebra (1996)—, sense obtenir resultats especialment rellevants. La tercera reunió va tenir lloc l'any 1997 a Kyoto, i s'hi va aprovar el Protocol de Kyoto.

Tot i que existia un cert debat sobre les causes de l'escalfament global del planeta, més de naturalesa política que científica, en aquells moments ja es feia palès que els estats que durant el darrer segle havien gaudit d'un nivell d'industrialització que els havia permès un alt grau de progrés econòmic, eren els responsables de les causes que estaven provocant un augment de les temperatures mitjanes i que, per tant, calia incidir i actuar sobre aquest aspecte. D'aquest debat en va sortir el concepte de la *responsabilitat històrica*, és a dir, la responsabilitat que tenien els països industrialitzats respecte de la resta dels països en vies de desenvolupament pels efectes que la seva conducta estava causant al clima.

D'aquesta manera, el compromís més important d'aquest protocol consistia que durant el període 2008-2012, s'havia d'aconseguir la reducció global d'un 5 % de les emissions de sis gasos amb efecte d'hivernacle (entre ells, el carboni) respecte al nivell de 1990. Aquesta reducció d'emissions l'havien de portar a terme de manera combinada només els trenta-set països més desenvolupats, que entre ells es distribuïren proporcionalment les taxes de reducció. Així, per exemple, entre d'altres, els EUA tenia assignat un 7 % de reducció; el Japó, un 6 %; la UE, un 8 % (que ho repartia entre els diferents països), mentre que Rússia havia de quedar-se en el mateix nivell de 1990. Tot i que aquest fou l'acord assolit per cent vuitanta-set països, en la mesura que el compromís de restricció de l'activitat emissora només el varen adoptar un nombre determinat, els resultats esperats no es varen assolir.

El diferent ritme de creixement econòmic dels distints països va propiciar que una vegada més el posicionament dels estats fos divers i recelós a l'hora de complir amb els compromisos adquirits. Alguns països amb un fort desenvolupament com la Xina —que llavors ja era la segona emissora de gasos i actualment és la primera—, el Brasil i l'Índia varen quedar exclosos del compromís de contenció de les emissions en no ser considerats industrialitzats. Això va motivar que els EUA no ratifiquessin l'acord, ja que consideraven que aquesta contenció autoimposada perjudicava la seva indústria, que es trobava en competència amb les indústries d'aquells països emergents, i això afectava el seu desenvolupament econòmic.

Si la Cimera i el Protocol varen ser valorats positivament en la mesura que es va assolir un compromís concret d'actuació per part d'un nombre significativament important d'estats emissors de gasos, per altra banda cal parlar també d'un cert fracàs ja que finalment els compromisos adquirits de reducció no es varen assolir plenament.³²

Malgrat tractar-se d'una convenció centrada en el canvi climàtic, a Kyoto els boscos i la seva necessitat de conservació també hi varen tenir novament un paper important, ja que com s'ha dit, els boscos també formen part de la solució, en la mesura que amb la seva gestió i conservació es pot mitigar l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle. En el protocol de Kyoto, que aquesta vegada sí que fou jurídicament vinculant, es va reconèixer formalment la funció embornal dels boscos, i d'aquesta manera es va obligar els països membres a elaborar i aplicar polítiques que tinguessin per objecte protegir-la i millorar-la.³³ Però tot i aquest reconeixement, a la Convenció tampoc no s'hi varen pactar mesures concretes sinó

³² Cal reconèixer que les valoracions poden ser diverses, segons com s'analitzin les dades: si bé és cert que dels països industrialitzats que van adoptar aquest compromís, només nou van incomplir-lo —un d'ells, Espanya—, és més cert que el resultat mitjà dels països sí que es va assolir, i aquesta seria la part positiva. Però, en canvi, en la mesura en què en el compromís finalment no hi figuraven ni els EUA —en no haver ratificat el Protocol— ni el Canadà —que el va abandonar l'any 2011—, i en la mesura que aquests països van augmentar notablement les seves emissions, si s'haguessin inclòs dins el còmput general com s'havia previst en un principi, el resultat esperat no s'hauria assolit.

³³ Vegeu GARCÍA ASENSIO, J. M. “Régimen jurídico de la captura y el almacenamiento de carbono atmosférico por los montes. Propuesta de creación de un instrumento económico de mercado”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2018, p. 109-174. També ARANGO CASTAÑO, B. E. “Sumideros de carbono en el marco del protocolo de Kyoto”. *Memorando de Derecho*, núm. 11, 2011, p.13-21.

que, d'acord amb el principi de sobirania nacional en temes forestals, es va deixar a l'arbitri de cada estat l'adopció. Els estats només es van comprometre a poc més que informar de les mesures que finalment adoptessin, així com a projectar el seu resultat respecte de les emissions i la capacitat d'absorció per part dels seus embornals forestals.

Per tal d'incentivar l'adopció d'aquestes mesures, es va acordar que els trenta-set països compromesos en la reducció de les emissions poguessin descomptar de la seva quota la fixació d'aquests gasos en els embornals naturals que es derivessin d'activitats agrícoles i forestals, fet que suposava la possibilitat d'un menor impacte per a la seva indústria. Això tenia importància en un dels mecanismes de cooperació internacional que es va crear, el comerç de drets d'emissions, en virtut del qual aquells estats que aconseguissin reduir els objectius respecte de la suma de gasos que tenien dret a emetre poguessin comercialitzar els seus estalvis (certificats d'emissions) amb altres països signants del Protocol que no assolissin els seus objectius.³⁴

Per tot plegat, hem de concloure amb Sarasíbar que malgrat la manca de resultats concrets, a Kyoto es va produir un gran avenç pel que fa a la protecció dels boscos, ja que el reconeixement de la seva funció embornal va formar part dels principis i postulats genèrics del Protocol aprovat, i a més aquesta funció fou considerada com a essencial per donar compliment als compromisos de reducció imposats per a cadascun dels països atorgants.³⁵

E) L'Acord de París de 2015

Els fòrums per debatre sobre el canvi climàtic no foren els únics en què de manera significativa es va tractar al llarg d'aquells anys sobre la necessitat de conservar i gestionar de manera sostenible els boscos. En altres convencions convocades a partir de problemàtiques transversals, es va continuar mostrant la preocupació dels

³⁴ LUCAS GARÍN, A. "Novedades del sistema de protección de cambio climático: el acuerdo de París". *Estudios Internacionales (Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile)*, núm.186, 2017, p. 137-167.

³⁵ SARASÍBAR IRIARTE, M. *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Pamplona: Ed. Thomson Aranzadi, 2007, p. 172.

estats sobre la protecció del medi ambient i la seva transcendència per assolir un desenvolupament humà que fos capaç de satisfer les necessitats actuals, sense comprometre els recursos naturals i les possibilitats de desenvolupament de les generacions futures. Un exemple fou, entre d'altres, la Cimera Mundial de Desenvolupament Sostenible de Johannesburg (2002) que va adoptar un seguit d'acords que tenien per objecte que les estratègies de l'Agenda 21 aprovades deu anys abans a Rio, i entre elles les de naturalesa forestal, constituïssin els eixos d'actuació dels governs.

Però, tanmateix, la lluita contra el canvi climàtic va continuar sent la causa dels acords internacionals més significatius per a la protecció de les masses forestals, sobretot en les cimeres que després de Kyoto es van continuar fent amb periodicitat anual, tot i que amb resultats desiguals.³⁶ Podem destacar, per exemple, la COP7 de Marràqueix (2001), on, en execució del que s'havia tractat a la ciutat japonesa, es van concretar mesures per fer possible el compliment dels compromisos adquirits per a la reducció d'emissions. Per potenciar l'efecte embornal dels boscos es van acordar mesures per al repoblament de les zones forestals o d'aprofitaments marginals desproveïdes d'arbrat, per a la gestió forestal sostenible basada en una ordenació correcta dels monts, per a l'augment dels productes forestals de qualitat, i per a la substitució dels combustibles fòssils per altres fonts d'energies renovables, entre les quals cal destacar la biomassa. De la COP13 de Bali (2007), hom destaca que s'hi va crear un mecanisme financer destinat a incentivar, en els països en desenvolupament, la reducció de les emissions provinents de la desforestació i la degradació ambiental, anomenat REDD, mecanisme que a la COP15 de Copenhage (2009) es va ampliar a les pràctiques de conservació, gestió forestal sostenible i impuls dels embornals forestals (anomenat des de llavors, REDD+).³⁷ A la COP16 que va tenir lloc a Cancún (2010), es va crear el Fons Verd Climàtic en virtut del

³⁶ Per veure una anàlisi força detallada de les diferents COP, vegeu GARCÍA LUPIOLA, A. "El papel de la Unión Europea en la consecución de un acuerdo sustitutivo del protocolo de Kioto: de Bali a París". *Revista de Estudios Europeos*, núm. 68, 2016, p. 33-49.

³⁷ Sobre l'abast d'aquest programa: TORRES CAMPRUBÍ, A. "El mecanismo para la reducción de la deforestación y la degradación forestal y para el fomento de las reservas de carbono (REDD+): nota sobre un innovador instrumento de mitigación". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 1, núm. 2, 2010.

qual els països es comprometien a crear un important fons econòmic amb objecte d'ajudar els països amb menors recursos a fer front als costos de la lluita contra el canvi climàtic.

Però la que, de moment, ha tingut més transcendència ha estat la COP21 de París (2015), on es va assolir un conveni ambiciós per lluitar contra el canvi climàtic, que va ser adoptat per cent noranta-set països amb vigència a partir de l'any 2020. Aquest acord havia estat preparat en les COP anteriors i la Unió Europea en fou una de les promotores principals.³⁸ Dels vint-i-nou articles de què consta l'Acord de París, el més transcendent i de més repercussió mediàtica fou l'article segon, en l'apartat a) del qual es va establir “mantenir l'augment de la temperatura mitjana mundial molt per sota de 2° C pel que fa als nivells preindustrials, i prosseguir els esforços per limitar aquest augment de la temperatura a 1,5° C respecte als nivells preindustrials, reconeixent que això reduiria considerablement els riscos i els efectes del canvi climàtic”.

Amb aquest acord es reiterava, doncs, la diagnosi feta ja a Kyoto segons la qual la millora del clima provindria de la disminució de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle provocades per combustibles fòssils com el petroli, el gas o el carbó, els quals en cremar alliberen a l'atmosfera diòxid de carboni (CO₂). La novetat residia en el fet que per primera vegada aquest acord era jurídicament vinculant per a tots els que el van atorgar. En canvi, la singularitat consistia que el compromís de cadascun d'ells no ho era en la seva integritat, ja que quedaren fora de la vinculació els objectius nacionals concrets que cada país havia d'assumir per reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, tal com van exigir els països amb més emissions com la Xina, els Estats Units o l'Índia, que eren els que d'alguna manera havien frustrat els acords de Rio. És a dir, els estats es comprometien a assolir globalment els objectius de reducció, però cada un es comprometia a fer-ho d'acord amb el seu ritme i mitjançant els mecanismes que considerés convenients, sense

³⁸ El compromís de la UE en la lluita contra el canvi climàtic portà a integrar-lo en l'objectiu de desenvolupament sostenible, que és un objectiu propi de la UE i no sols de la seva política ambiental, segons determina l'article 3 del Tractat de la UE. Això fa que la UE sigui l'única regió del món en considerar-lo com un principi constitucional, segons l'opinió de TORRE-SCHAUB, M. “L'apport du principe de développement durable au droit communautaire; gouvernance et citoyenneté écologique”. *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 555, 2012, p. 89.

que s'articulés cap mena de sancions pel cas d'incompliment. Això es justificava pel principi de les responsabilitats comunes però diferenciades i d'acord amb les capacitats respectives en vista de les diferents circumstàncies nacionals.³⁹ Per tal de mesurar el compliment dels acords per part de cada un, els països es varen comprometre a presentar la informació sobre les seves contribucions climàtiques cada cinc anys, les quals serien avaluades de forma transparent pels òrgans executius de la COP.

A París també es van adoptar altres acords que tot i ser vinculants hem de qualificar de voluntariosos, com era el d'augmentar la capacitat d'adaptació als efectes adversos del canvi climàtic i assolir així un desenvolupament que fos baix en emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, de manera que no amenacés la producció d'aliments. O també el d'adaptar els fluxos financers per fer-los compatibles amb un camí que portés cap a unes emissions baixes de gasos amb efecte d'hivernacle i fer que el desenvolupament fos respectuós amb el clima.

L'Acord de París també va reconèixer explícitament la funció embornal dels boscos i va establir de nou l'obligació d'adoptar mesures per conservar i augmentar tots els embornals i dipòsits de gasos amb efecte d'hivernacle, entre ells els boscos. També s'hi va establir la necessitat que els països adoptessin mesures per reduir les emissions degudes a la desforestació i la degradació dels boscos, i per incentivar-ne la conservació i la gestió sostenible. En la mateixa línia, es va propiciar l'augment

³⁹ Segons Magraw, en dret internacional públic les obligacions convencionals s'han articulat en quatre categories per atorgar aquesta flexibilitat: *a*) normes, en les quals no s'esmenten explícitament els estats en vies de desenvolupament, però que tenen en compte les seves condicions econòmiques (i les anomena *obligacions contextuais*); *b*) normes que expressament requereixen tenir consideració respecte a la situació dels països en vies de desenvolupament (i les anomena *obligacions diferencials*); *c*) normes que imposen obligacions diferents tant a països desenvolupats, com a països en vies de desenvolupament, i *d*) normes que inclouen obligacions específiques per a l'assistència al compliment dels països en vies de desenvolupament. Vegeu MAGRAW, D. B. "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms". *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, núm. 1, 1990. p. 69 i seg. (cita recollida per BORRÀS PETIT, S. *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente* [Tesi doctoral]. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2007, p. 151, cita 458). Disponible a: http://www.tdx.cat/bitstream/10803/8765/1/TESI_Dra.Borras-2.pdf [Consulta: 10 de gener de 2018].

de les reserves forestals de carboni als països en desenvolupament, i també l'adopció d'estratègies alternatives que combinessin la mitigació i l'adaptació per a la gestió integral i sostenible dels boscos.

Respecte a l'acord assolit a París hi ha hagut valoracions diverses. Per a alguns, malgrat que l'acord no conté els canvis profunds necessaris, sí que suposa una base sòlida per avançar atenent a les dificultats de l'actual sistema de decisions de què disposa la comunitat internacional.⁴⁰ En canvi, altres opinions denuncien la insuficiència dels resultats obtinguts tot considerant que es va perdre una oportunitat per adoptar solucions reals i efectives davant el gran repte ambiental que tenia la comunitat internacional, i albiren que això portarà greus conseqüències socials i econòmiques en el futur.⁴¹ Malauradament els primers indicadors semblarien anar en aquesta direcció pessimista, sobretot davant del canvi de posicionament polític per part de països com els EUA o el Brasil, que hauria afeblit notòriament les possibilitats d'assolir les previsions de resultats de la cimera, que ja de per si eren poc ambicioses.

1.1.3. Altres acords internacionals rellevants

Mes enllà dels acords assolits en el marc de la lluita contra el canvi climàtic, l'alt grau de conscienciació col·lectiva existent sobre la necessitat de preservar els recursos naturals ha permès continuar mantenint aquesta qüestió a l'agenda política internacional. En són una mostra els dos convenis internacionals i transversals que tot seguit comentem.

⁴⁰ BORRELL FONTELLES, J. "Una perspectiva europea de los acuerdos de la 21ª Conferencia sobre cambio climático de París (COP21)". *Revista de Fomento Social*, núm. 71, 2016, p. 235-246. En termes semblants HIDALGO GARCÍA, M.ª M. "La firma del acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible". *IEEE.ES Documento de análisis*, núm. 29, 2016, p. 1-9.

⁴¹ AGUILERA VAQUÉS, M; PEÑALVER CABRÉ, A. "La conferencia de Paris de 2015 sobre cambio climático (COP21): cambio de actitudes y una oportunidad perdida". *Mientras tanto*, núm. 143, 2016, p. 6-10. També pot llegir-se sobre la valoració pessimista que s'ha fet d'aquest acord: LABANDEIRA, X.; LINARES, P. "El acuerdo de París sobre cambio climático". *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 97, 2016, p. 11-19; o LAGO CANDEIRA, A. "El acuerdo de París. ¿Solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?". *Ambienta*, núm. 114, 2016, p. 20-32.

A) Declaració de Nova York sobre els boscos de 2014

El setembre de 2014 un gran nombre de governs, empreses i corporacions de tota mena, organitzacions indígenes i organitzacions no governamentals van signar la Declaració de Nova York sobre els Boscos (NYDF, per les sigles en anglès),⁴² que contenia un conjunt de deu fites molt ambicioses i un pla d'acció que tenia per objecte la reducció de fins a 8.800.000 tones les emissions de CO₂ per any. Aquest acord era una declaració política legalment no vinculant, i partia de la convicció, i així ho expressava, que els boscos són essencials per al futur de la humanitat, ja que acullen prop del 80 % de la biodiversitat terrestre, tenen un paper vital en la protecció del clima a través de la captació natural de carboni, i a més mil sis-cents milions de persones en viuen i en depenen econòmicament

La NYDF denunciava que cada any desapareix una mitjana de tretze milions d'hectàrees de boscos, fet que suposa un greu impacte sobre les comunitats i els pobles indígenes. Les causes d'aquesta pèrdua de terrenys forestals són diverses, però la principal és la seva rompuda (transformació en terreny erm), per a la producció de productes bàsics com la soja, l'oli de palma, la carn bovina i el paper, que representen aproximadament la meitat de la desforestació mundial. També hi contribueixen en diferent grau la construcció de grans infraestructures, l'expansió urbana, l'energia i la mineria.

Els atorgants d'aquest acord partien de la convicció que la gestió forestal sostenible i la restauració dels boscos poden contribuir al creixement econòmic, a la reducció de la pobresa, a l'enfortiment de l'estat de dret, a la seguretat alimentària, a la resiliència enfront del clima i a la conservació de la biodiversitat, i és per això que assumiren el compromís d'actuar-hi per tal d'aconseguir les deu fites següents abans de l'any 2020:

(1) Reduir a la meitat la taxa de pèrdua de boscos naturals a escala mundial, i fer esforços per acabar amb la seva pèrdua abans del 2030.

⁴² Aquest acord estava avalat pel Secretariat de la Plataforma Global NYDF sorgit del Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament, en col·laboració amb Meridian Institute. La Declaració fou signada per més de cent noranta entitats i inclou més de cinquanta governs, més de cinquanta de les empreses més grans del món i organitzacions influents de la societat civil i de pobles indígenes.

(2) Ajudar a complir l'objectiu del sector privat d'eliminar la desforestació de cadenes agrícoles, com ara l'oli de palma, la soja, el paper i els productes de carn bovina.

(3) Reduir significativament la desforestació derivada d'altres sectors de l'economia.

(4) Donar suport a les alternatives a la desforestació impulsada per les necessitats bàsiques —com ara l'agricultura de subsistència i la dependència de la llenya per a energia—, de manera que alleugin la pobresa i promoguin el desenvolupament sostenible i equitatiu.

(5) Restaurar cent cinquanta milions d'hectàrees de terres degradades i de terres forestals, i augmentar significativament la taxa de restauració, a escala mundial posteriorment, per restaurar almenys dos-cents milions d'hectàrees addicionals per a l'any 2030.

(6) Incloure objectius ambiciosos quantitius de conservació i restauració forestal per a l'any 2030, com a part dels nous objectius internacionals de desenvolupament sostenible.

(7) Reduir les emissions derivades de la desforestació i de la degradació dels boscos com a part d'un acord climàtic global post-2020, de conformitat amb les normes acordades a escala internacional i en consonància amb l'objectiu de no superar l'escalfament en 2° C.

(8) Proporcionar suport per al desenvolupament i la implementació d'estratègies per reduir les emissions forestals.

(9) Premiar els països i jurisdiccions que prenguin mesures per reduir les emissions forestals, especialment a través de polítiques públiques, augmentant els pagaments per la reducció d'emissions verificades i generant matèries primeres per part del sector privat.

(10) Enfortir la governança forestal, la transparència i l'estat de dret, mentre es dona poder a les comunitats locals i es reconeixen els drets dels pobles indígenes, especialment els relatius a les seves terres i recursos.

Malauradament, del seguiment que s'ha fet de l'aplicació de les mesures i de l'assoliment dels objectius, s'ha arribat a la conclusió que s'està molt lluny d'assolir-los. L'avaluació de l'avanç dels objectius 1-9 feta el setembre de 2018⁴³ va mostrar que els boscos naturals continuaven desapareixent a un ritme alarmant des que s'havia adoptat el NYDF el 2014. Malgrat que una part d'aquesta pèrdua de boscos ha estat compensada per nous creixements, cal tenir present que els boscos joves tenen ecosistemes diferents i segons els estudis de què es disposa, sembla que no compensen suficientment les emissions de carboni procedents dels boscos naturals. Per tant, s'ha fet evident que no ha estat possible assolir l'objectiu de reduir a la meitat la pèrdua natural de boscos a escala mundial el 2020.

B) Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible

Finalment, un dels instruments actualment en vigor i en què la comunitat internacional ha posat moltes esperances de futur és l'estratègia anomenada *Transformar el nostre món: Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible*, aprovada l'any 2015 per l'Assemblea General de l'ONU. Aquesta estratègia venia a substituir l'anomenada *Objectius de desenvolupament del mil·lenni*, que eren vuit objectius que anteriorment els països membres de l'ONU havien aprovat per aconseguir abans de l'any 2015, però dels quals tampoc es van obtenir els resultats esperats.

L'Agenda 2030 és un altre pla d'acció ambiciós que relaciona i interactua entre les necessitats de les persones, el planeta i la prosperitat, tot reconeixent que el desafiament més gran del món actual és l'erradicació de la pobresa, sense la qual no hi pot haver desenvolupament sostenible. Aquesta declaració és coincident amb la feta pel papa Francesc en l'encíclica *Laudati si*, de 24 de maig de 2015, quan afirma que “no hi ha dues crisis separades, una d'ambiental i una altra de social, sinó una crisi socioambiental sola i complexa. Les trajectòries per a la solució requereixen

⁴³ Una xarxa de grups de recerca i de la societat civil fa el seguiment del compliment dels deu objectius de la NYDF; anualment redacten el NYDF Progress Assessment, que consisteix en un informe en profunditat que analitza el progrés d'un objectiu seleccionat (o un conjunt d'objectius) i breus actualitzacions de tots els objectius. Disponible a <https://forestdeclaration.org/about/> [Consulta: 13 d'abril de 2020].

una aproximació integral per combatre la pobresa, per retornar la dignitat als exclosos i simultàniament per a protegir la natura” (139).⁴⁴

La nova estratègia té la voluntat de regir els programes de desenvolupament mundials durant els propers quinze anys, i consisteix en un conjunt de disset objectius amb cent seixanta-nou fites que abasten les esferes econòmica, social i ambiental. Aquests objectius es regeixen per tres principis rectors com són la universalitat (tots els països del món s’hi han de sentir compromesos), la integritat (totes les fites són iguals d’importants i cap es pot prioritzar) i el caràcter transformador (proposa la modificació de les polítiques de creixement). Tot plegat hauria de suposar la materialització definitiva del principi d’integració del medi ambient en les altres polítiques públiques.⁴⁵

El quinzè objectiu de l’Agenda 2030 tracta precisament de la vida dels ecosistemes terrestres (bosc, desertització i biodiversitat). Pel que fa als boscos, es preveuen una sèrie de mesures que van molt relacionades amb la Declaració de Nova York sobre els boscos. Per exemple, s’hi proposa vetllar per la conservació, el restabliment i l’ús sostenible dels ecosistemes terrestres i, en particular, dels boscos, per preservar els serveis que proporcionen. També es fa esment de la necessitat de promoure la gestió sostenible de tots els tipus de boscos, posar fi a la desforestació, recuperar els boscos degradats i incrementar el repoblament i la reforestació a escala mundial. Aquestes mesures es considera que només s’assoliran mobilitzant un volum apreciable de recursos econòmics procedents de totes les fonts i a tots els nivells, que permetin finançar la gestió forestal sostenible i proporcionar incentius adequats als països en desenvolupament perquè promoguin aquesta gestió, amb vistes a la conservació i a la reforestació.

En qualsevol cas, tal com recorda la FAO, existeix una relació clara entre una política forestal integrada i els possibles efectes en molts dels objectius de

⁴⁴ Disponible una traducció al català a <http://www.bisbatlleida.org/sites/default/files/enciclica%20Laudato%20si%E2%80%99%20en%20catal%C3%A0.pdf> [Consulta: 12 d’abril de 2017].

⁴⁵ AGUADO PUIG, A. “El principio de integración en el Derecho Internacional: de la declaración de Estocolmo a la Agenda 2030”. *Revista la Toga*. Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla. Núm. 194, 2017, p. 22-38.

desenvolupament sostenible. De manera especial, es posa èmfasi en la necessitat de combatre la desforestació causada per la conversió de terra forestal en terres agrícoles i ramaderes, però ateses les creixents necessitats alimentàries de la humanitat, i sent com és l'erradicació de la pobresa un dels eixos fonamentals de l'Agenda 2030, cal trobar un punt d'equilibri entre la reforestació necessària i la necessitat d'augmentar la producció agrícola i la seguretat alimentària. A més, la transversalitat dels disset objectius fa que més enllà de les coses concretes que poden aportar respecte del quinzè per tractar-se d'un objectiu específic ambiental, els boscos i els arbres contribueixen a assolir tots i cadascun dels altres objectius.⁴⁶ Certament l'Agenda té uns objectius ambiciosos, ja que suposa una transformació social integrada dins de la preservació ambiental. És per això que s'han establert fites concretes de desenvolupament sostenible per fer-ne una avaluació política global periòdica dels resultats.⁴⁷ Però el nou paradigma transformador social i ambiental que proposa també genera un cert escepticisme sobre la possibilitat d'aconseguir els resultats que se n'esperen, i que tot plegat no resulti ser una altra declaració internacional *soft law* com les que se solen adoptar en el sistema de relacions internacionals.⁴⁸

Tal com sosté Díaz Barrado,⁴⁹ l'Agenda 2030 pretén superar els fracassos de les convencions anteriors, en què els principis que s'hi van assolir no van sortir del marc del que anomena *obligacions vaporoses* dels estats, unes obligacions que

⁴⁶ Vegeu l'anàlisi que fa dels ODS i la implicació de cadascun d'ells amb els boscos a FAO: *El estado de los bosques del Mundo. Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible*. Roma, 2018, 133 p.

⁴⁷ Algun autor considera la necessitat de revisar el concepte de *desenvolupament sostenible* per tal d'incorporar-hi elements que millorin els mecanismes de governança que permetin avançar cap a un equilibri real entre interessos econòmics, socials i ambientals en tensió. Vegeu CARDESA-SALZMANN, A; PIGRAU SOLÉ, A. "La Agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental". *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/1, 2017, p. 279-285.

⁴⁸ Vegeu MESSENGER, G. "Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del derecho sostenible y la Agenda 2030". *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/1, 2017, p. 271-278; MARTÍNEZ OSES, P. J. "La agenda 2030: contradicciones, transformaciones y resistencias". *Centro de documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*, núm. 49, 2016, p. 1-12.

⁴⁹ DÍAZ BARRADO, C. M. "Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas". *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, p. 9-48.

sovint s'han vist frustrades per la prevalença dels interessos propis dels estats respecte dels compromisos adquirits. Convenim amb l'autor quan sosté la necessitat que els principis de desenvolupament i de protecció internacional del medi ambient, malgrat les dificultats que això comporta, per ser efectius s'haurien de configurar com a principis estructurals d'ordre internacional dels quals derivessin normes precises i que imposessin obligacions i sancions per als estats i els altres actors de les relacions internacionals. Només així es podrien aconseguir els objectius agosarats de preservar els recursos naturals i vincular-ho tot plegat en la sostenibilitat social necessària. Però malauradament tots els esforços en aquest camí fins avui s'han vist frustrats.⁵⁰

1.2. LA POLÍTICA DE LA UE PER PRESERVAR ELS BOSCOS

1.2.1. Competències de la UE que incideixen en la matèria forestal

Igual que la resta d'estats de la comunitat internacional, els estats que formen la UE també han mostrat la preocupació pel medi ambient, en general, i per la conservació dels boscos, en particular, i han configurat polítiques que han permès conèixer la situació dels boscos i les seves febleses i com actuar per millorar-los, malgrat que, com tot seguit veurem, hom no disposa d'un títol competencial específicament forestal.

A la UE, els boscos s'estenen al llarg de cent vuitanta-dos milions d'hectàrees, que suposa el 43 % del seu territori; però a diferència d'altres parts de la terra on la desforestació constitueix un greu problema, la superfície forestal europea va en augment a causa tant de l'abandonament de les terres agrícoles com de les tasques de repoblament. Malgrat la importància que segons aquestes dades tenen els boscos

⁵⁰ No han estat pocs els intents per tal de proposar la codificació dels principis del dret internacional del medi ambient i el reconeixement d'uns drets de tercera generació que completarien els drets constitucionals interns de cada estat. Malauradament tots els treballs a escala global han fracassat, tal com va constatar l'informe del secretari general de l'ONU *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*, presentat el 30 de novembre de 2018. Vegeu FAJARDO DEL CASTILLO, T. "Avances y retrocesos en la negociación del pacto mundial por el medio ambiente". *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 95, 2019, p. 1-44.

a la UE, cal ressaltar que ni el Tractat de la Unió Europea (TUE) ni el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) li atorguen cap competència en matèria forestal ni prescriuen tampoc cap política forestal comuna. Són els mateixos estats membres els que, en virtut de la clàusula residual general al seu favor que estableixen els articles 4.1 i 5.2 del TUE, han de dissenyar les pròpies polítiques forestals sobre explotació, gestió i protecció dels boscos.⁵¹ Però com tot seguit veurem, a la pràctica la UE també ha dissenyat unes certes polítiques amb transcendència forestal.

Tot i que, com acabem d'exposar, la UE no disposa d'un títol competencial forestal, sol intervenir en determinades mesures de protecció dels boscos d'acord amb el concepte de *responsabilitat compartida*,⁵² però sempre de manera supletòria als estats membres. Així es declarava, per exemple, en l'Estratègia forestal aprovada l'any 1998, quan s'hi establia que malgrat la manca de competències en la matèria, la Comunitat podia contribuir positivament a l'aplicació de l'explotació sostenible dels boscos i al seu paper plurifuncional. D'aquesta manera, es pot afirmar que al llarg dels anys, la UE ha articulat una incipient política forestal comuna desenvolupada a partir d'un seguit d'instruments que tot seguit comentarem, tot utilitzant títols competencials diferents dels de la matèria forestal.

Segons Marraco, aquesta manca de competències en matèria forestal rau que en el seu naixement, en el moment de l'atorgament del Tractat de Roma, es va considerar més important resoldre les necessitats de modernització industrial i les mancances alimentàries pròpies de la postguerra. És per això que es va creure més necessari

⁵¹ Ho tracta de manera extensa GARCIA URETA, A. *Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2013, p. 98-108.

⁵² Seguint Sanz Larruga, el concepte *responsabilitat compartida* apareix expressament formulat al cinquè Programa d'Acció Ambiental, quan esmenta que la finalitat última del desenvolupament sostenible només pot ser assolida mitjançant "una acció concertada per part de tots els actors implicats, que hauran de cooperar entre si. [...] [El concepte de *responsabilitat compartida*] implica no tant la selecció d'un determinat nivell en perjudici d'un altre, sinó, més aviat, una intervenció mixta d'actors i instruments en els nivells adequats". La *corresponsabilitat* o *responsabilitat compartida* en el medi ambient vol significar, segons l'autor, que en la tasca de protecció o defensa ambiental les obligacions que se'n deriven no recauen exclusivament sobre un subjecte determinat, sinó sobre tots aquells actors implicats d'una manera o altra en tal funció, siguin subjectes públics o privats. Vegeu SANZ LARRUGA, J. "El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el derecho ambiental". *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 3, 1999, p. 559-582.

coordinar en aquests aspectes els estats fundadors que no pas preocupar-se d'un sector forestal que en plena reconstrucció física de les ciutats no patia cap problemàtica específica ni es visualitzava com un sector estratègic.⁵³ Per tant, aquesta manca inicial de competències en matèria forestal fou volguda i conscient, i així es mantingué en els tractats posteriors. I tant és així que fins i tot en la darrera Estratègia forestal aprovada l'any 2015, de la qual també després parlarem, es declara de nou d'una manera expressa que “ha de posar-se traves a qualsevol intent d'incloure el sector forestal entre les competències de la UE, i que cal respectar tant les dimensions local i regional com les competències dels estats membres en aquest àmbit, alhora que es busca la coherència entre les competències respectives de la Unió Europea i els estats membres”.⁵⁴

Però mes enllà d'aquesta inequívoca voluntat d'abstenir-se de tenir una política forestal comunitària, al llarg del temps s'ha fet necessari establir determinades estratègies comunes, fet que ha suposat influir directament en les polítiques forestals dels seus països membres. L'article 5.2. del TUE determina que la delimitació de les competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució, en virtut del qual la UE actua dins dels límits de les competències que li atribueixen els estats membres en els tractats per aconseguir els objectius que els estats determinen. Per tant, la transferència a la UE de competències per part dels estats membres ho és per a uns fins determinats, sense que aquestes transferències estiguin delimitades per matèries. De la mateixa manera, l'article 352 del TFUE estableix que quan es consideri necessària una acció de la Unió en l'àmbit de les polítiques definides en els tractats per assolir un dels objectius fixats, sense que s'hagin previst en ells els poders d'actuació necessaris a aquest efecte, el Consell ha d'adoptar les disposicions adequades per unanimitat, a proposta de la Comissió i prèvia aprovació de Parlament Europeu.

D'aquesta manera, doncs, tal com recorda Morcillo, d'acord amb el que preveuen els tractats són els objectius els que permeten delimitar les competències

⁵³ MARRACO SOLANA, S. “La política forestal comunitària”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 148, 1989, p. 9.

⁵⁴ Observació quarta continguda en la Resolució del Parlament Europeu de 28 d'abril de 2015, sobre una nova estratègia de la UE en favor dels boscos i del sector forestal (2014/2223(INI)).

comunitàries transferides pels estats membres, i en conseqüència i per vinculació amb aquests objectius, les matèries sobre les quals exerciten les seves funcions les institucions.⁵⁵ D'aquesta manera s'ha fet possible incidir en la protecció dels boscos mitjançant l'adopció d'un nombre important de mesures a partir de competències compartides amb els estats, que s'han aplicat en àmbits com la matèria agrícola o la de medi ambient, tal com preveu l'article 4.2. *d*) i *e*) del TFUE.

En un primer moment, les actuacions que incidien en el sector forestal s'emparaven en el títol competencial comunitari en matèria agrícola. En són exemple, el Reglament (CEE) 797/1985, de 12 de març, relatiu a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries, que va incorporar ajudes per a la repoblació forestal d'explotacions agrícoles, les quals es van anar mantenint en les reformes successives. També, posteriorment, el Reglament (CEE) 2080/92 del Consell, de 30 de juny de 1992, pel qual s'estableix un règim comunitari d'ajudes a les mesures forestals a l'agricultura, que tot i estar destinat a la regulació dels mercats agrícoles, també va incidir en la revitalització del sector forestal. O el Reglament (CE) 1257/99 del Consell, de 17 maig 1999, sobre l'ajuda al desenvolupament rural a càrrec del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA), que va regular mesures de reforestació de terres agrícoles i ajudes compensatòries als propietaris, en la mesura que va suposar reconèixer que calia donar suport al desenvolupament sostenible de les zones rurals i respondre així a la creixent demanda de la societat de gaudir dels serveis mediambientals, és a dir, de les externalitats positives que els boscos ofereixen a la societat i al conjunt de la ciutadania.

Però des de l'entrada en vigor l'any 1987 de l'Acta Única Europea, la UE també va incidir en la protecció dels boscos en virtut de la competència en matèria ambiental, ja que des d'aquell moment s'incorporà com un dels pilars fonamentals de les polítiques comunitàries. La utilització del fonament competencial ambiental va esdevenir més congruent que no pas l'agrícola, ja que els boscos, tot i ser espai agrari, tenen una naturalesa conceptual diferent de la de l'espai agrícola.⁵⁶ En canvi,

⁵⁵ MORCILLO SAN JUAN, A. *Europa y los bosques: evolución de la política forestal europea*. Madrid: Ed. Mundi Prensa, 2001, p. 52.

⁵⁶ Certament, la Llei catalana 3/2019, de 17 de juny, dels espais agraris, defineix en l'article 3 com *espai agrari* el conjunt d'ecosistemes amb aptitud i vocació productiva d'ús agrícola, ramader o forestal, per discernir i definir tot seguit l'espai agrícola i l'espai

els boscos són un recurs natural, i com a tal resten inclosos dins de la matèria ambiental. Així ho va corroborar una sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) de 25 de febrer de 1999 (C-164/97 i C-165/97), que va establir que les mesures forestals que figuraven en sengles reglaments de protecció dels boscos contra la contaminació atmosfèrica i contra els incendis forestals que eren l'objecte del recurs (reglaments 307/97 i 308/97, de 17 de febrer, respectivament), i que la Comissió havia fonamentat a partir del títol competencial agrícola, perseguien objectius ambientals, ja que els boscos no podien ser considerats com a tals productes agrícoles. A parer del Tribunal, si bé les mesures de protecció dels boscos contra aquests riscos de la contaminació atmosfèrica i els incendis que s'hi regulaven podien tenir algunes incidències positives sobre el funcionament de l'agricultura, aquestes conseqüències resultaven accessòries en relació amb l'acció comunitària de protecció dels boscos, que tendeix a conservar i a capitalitzar el patrimoni natural representat pels ecosistemes forestals.

En conseqüència, les mesures comunitàries que incideixen en el sector forestal es fonamenten des de llavors en la competència ambiental que, d'acord amb la versió actualitzada de l'article 191 del TFUE, té per objectiu que la política de la UE contribueixi a assolir, entre d'altres, la protecció i la millora de la qualitat del medi ambient, la utilització prudent i racional dels recursos naturals, i el foment de mesures a escala internacional destinades a fer front als problemes regionals o mundials del medi ambient i, en particular, a lluitar contra el canvi climàtic. Segons el mateix precepte, la política de la UE en l'àmbit del medi ambient ha de tenir com a objectiu assolir un nivell de protecció elevat, tenint present la diversitat de situacions existents en les diferents regions que la componen. Aquesta política s'ha de basar en els principis de cautela i d'acció preventiva, i en el principi de correcció dels atemptats al medi ambient, preferentment actuant sobre la mateixa font emissora, i sota el principi de qui contamina paga.

forestal. L'agrícola és l'espai agrari conreat o apte per ser conreat i que disposa de la infraestructura necessària per dur a terme l'activitat agrícola, i el forestal és l'espai agrari que té ecosistemes forestals poblats d'espècies arbòries o arbustives, de matolls i d'herbes amb aptitud i vocació productiva de béns i serveis, o que constitueixen marges, i inclou les infraestructures necessàries per dur a terme les activitats i les funcions derivades del seu ús, com ara pistes i camins forestals, infraestructures i zones estratègiques per a la prevenció d'incendis.

Aquest paper predominant del medi ambient amb relació als boscos es pot observar també en la Decisió 1386/2013/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de novembre, relativa al Programa General d'Acció de la Unió en matèria de Medi Ambient fins al 2020, denominada *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*. La protecció dels boscos constitueix el primer dels objectius prioritaris d'aquesta decisió, on s'estableix que cal protegir, conservar i millorar el capital natural de la UE, i amb aquesta finalitat s'incentiva els estats a aplicar l'Estratègia 2020 per a la biodiversitat, de la qual parlarem més endavant.

Aquesta és, doncs, una mostra més de com la UE ha establert com a propis aquests objectius de protecció i millora del medi ambient i de la utilització racional dels recursos naturals, fet que permet incidir de manera genèrica en la protecció dels boscos, tot incentivant els estats membres perquè desenvolupin estratègies determinades que venen coordinades sota aquesta política forestal comuna.

1.2.2. Forest Europe

Malgrat l'existència d'algunes resolucions anteriors,⁵⁷ els anys 1990 van suposar un punt d'inflexió per a la política forestal comunitària, coincidint amb els preparatius de la Conferència de les Nacions Unides per al Medi Ambient i el Desenvolupament celebrada a Rio de Janeiro el juny de 1992. Com hem vist, d'aquesta conferència en van resultar la Declaració de Principis sobre el Bosc i, de manera especial, l'Agenda 21, que en el capítol onzè tractava singularment la necessitat de mantenir les múltiples funcions dels boscos, terrenys forestals i regions aforestades.

En aquest marc hem de situar l'any 1990 a Estrasburg la Conferència Ministerial sobre Protecció de Boscos d'Europa (Forest Europe), constituïda amb voluntat de permanència per tal de promoure la protecció dels boscos i la gestió forestal

⁵⁷ L'any 1978, per exemple, la Comissió ja havia elevat una comunicació al Consell titulada "Política Forestal Europea", que no va aprovar malgrat tenir l'informe favorable del Parlament, per discrepàncies entre els diferents països membres. Posteriorment l'any 1983 es va presentar una nova comunicació en aquest sentit, que tampoc fou aprovada pel Consell, fins que finalment l'any 1988 es va aprovar l'Estratègia i acció de la Comunitat en el sector forestal.

sostenible en l'àmbit europeu més enllà dels estats membres de la UE, i amb l'objectiu de fomentar i mantenir les múltiples funcions econòmiques, ambientals i socials que proporcionen els nostres boscos.⁵⁸ Precisament, a la segona conferència ministerial que va dur a terme aquest organisme a Hèlsinki l'any 1993, es va definir el concepte de *gestió forestal sostenible* que va tenir acceptació general i que posteriorment fou incorporada a la legislació estatal espanyola així: “l'administració i ús dels boscos i terres forestals de manera i intensitat tals que mantinguin la seva biodiversitat, productivitat, capacitat de regeneració, vitalitat i potencial per atendre, ara i en el futur, les funcions ecològiques, econòmiques i socials rellevants a escala local, nacional i global, i que no causin dany a altres ecosistemes”.

Des de la Conferència d'Oslo l'any 2011, Forest Europe està treballant en la redacció d'un acord jurídicament vinculant per protegir els boscos a Europa (LBA on forest), tot i que nou anys després encara no s'ha assolit l'acord definitiu, dada que evidència novament les dificultats que pateix tot intent d'aconseguir un acord multilateral que tingui per objecte els boscos i la regulació de les seves múltiples funcions.⁵⁹

1.2.3. El paquet forestal reglamentari

En una línia d'actuació semblant a la fixada per l'Agenda 21 aprovada a Rio de Janeiro l'any 1992, la UE també es va anar dotant de diferents normes jurídiques. A partir de l'Estratègia i acció de la Comunitat en el sector forestal que a proposta de

⁵⁸ En l'actualitat Forest Europe continua sent l'única plataforma de diàleg i cooperació en matèria de política forestal a Europa, i aglutina quaranta-sis països europeus, a més de la mateixa Unió Europea, i un grup d'entitats no governamentals, entre les quals es troben organitzacions internacionals i una àmplia representació de parts interessades: organitzacions ambientals, associacions de propietaris forestals, representants de la indústria forestal i de la comunitat científica, entre d'altres.

⁵⁹ Una prova de les dificultats de què parlem, és que tres anys després d'haver-se constituït el Comitè Intergovernamental de Negociació el 27 de febrer de 2012, a la Conferència Ministerial Extraordinària celebrada a Madrid el 21 d'octubre de 2015, els ministres responsables dels boscos a Europa van reconèixer l'esborrany del text de negociació com “una base per a una possible més consideració” de la LBA però van acordar que “en un moment adequat i com a molt tard el 2020”, Forest Europe “explorarà possibles maneres de trobar un espai comú” sobre aquest tema.

la Comissió va aprovar el Consell l'any 1988, es van dictar un seguit de reglaments, denominats comunament com a *paquet forestal*.⁶⁰ Aquest conjunt de normes d'orientació clarament forestal es basava com ja hem dit, en títols competencials diversos, com podien ser en un primer moment l'agrícola i després l'ambiental, continguts en l'article 4.2. *d)* i *e)* del TFUE.

Tal com destaca Bustillo,⁶¹ totes aquestes normes tenen dues característiques comunes: l'existència d'una preocupació europea pels valors ambientals i per la necessitat d'actuar en la seva preservació, i la materialització d'aquestes actuacions mitjançant la utilització de l'acció de foment, és a dir, mitjançant l'atorgament de subvencions i ajudes.

En definitiva, segons Esteve, aquests reglaments no suposaren el desplaçament de cap normativa interna estatal, sinó la incentivació no coactiva dels agents forestals per mitjà d'aquestes mesures de foment, per tal que els agents orientessin les seves activitats cap a determinats objectius de protecció mediambiental.⁶² Entre aquests instruments cal destacar actualment el Reglament (CE) 2152/2003 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de novembre, sobre el seguiment dels boscos i de les interaccions mediambientals en la comunitat (Forest Focus).⁶³ Aquest reglament es

⁶⁰ Es tracta de les normes jurídiques següents: Reglament (CEE) 1609/89, del Consell, de 29 de maig, pel qual es modifica en matèria de repoblació forestal de superfícies agràries el Reglament (CEE) 797/8, relatiu a la millora de l'eficàcia de les estructures; Reglament (CEE) 1610/89 del Consell, de 29 de maig, pel qual s'estableixen les normes de desenvolupament del Reglament (CEE) 4256/88 pel que fa a l'acció de desenvolupament i aprofitament dels boscos a les zones rurals de la Comunitat; Reglament (CEE) 1611/89 del Consell, de 29 de maig, relatiu a l'aplicació de l'article 7 del Reglament (CEE) 355/77 en el sector del suro; Reglament (CEE) 1612/89 del Consell, de 29 de maig, pel qual s'estableixen mesures provisionals per a la millora de les condicions de transformació i de comercialització dels productes silvícoles; Reglament (CEE) 1613/89 del Consell, de 29 de maig, pel qual es modifica el Reglament (CEE) 3528/86 relatiu a la protecció dels boscos de la Comunitat contra la contaminació atmosfèrica; Reglament (CEE) 1614/89 del Consell, de 29 de maig, pel qual es modifica el Reglament (CEE) 3529/86 relatiu a la protecció dels boscos de la Comunitat contra els incendis; Reglament (CEE) 1615/89 del Consell, de 29 de maig, pel qual es crea un sistema europeu d'informació i comunicació forestal (EFICS), i, finalment, la Decisió 89/367/CEE per la qual es crea el Comitè Forestal Permanent.

⁶¹ BUSTILLO BOLADO, R. O.; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*. Madrid: Portal Derecho, SA, 2005, p. 36.

⁶² ESTEVE PARDO, J. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica forestal de los montes*. Barcelona: Ed. Civitas, 1996, p. 168.

⁶³ Aquest reglament vingué a substituir dos reglaments successivament prorrogats i modificats que, de manera específica, tractaven de la protecció dels boscos, com eren els de

basa en la competència compartida de cohesió econòmica, social i territorial, prevista en els articles 4.2. c) i 174 i següents del TFUE. Aquesta competència té per objecte promoure un desenvolupament harmoniós del conjunt de la Unió, reduint les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i l'endarreriment de les regions menys afavorides. Hom posa especial atenció a les zones rurals, les zones afectades per una transició industrial i les regions que pateixen desavantatges naturals o demogràfics greus i permanents, com ara les regions més septentrionals que tenen una densitat de població molt escassa, i les regions insulars, transfrontereres i de muntanya.

En el reglament es fa una declaració expressa de la importància de la multifuncionalitat dels boscos, ja que aquests tenen diverses funcions per a la societat, contribueixen al desenvolupament de les zones rurals, revesteixen un valor essencial per a la conservació de la naturalesa, i tenen un important paper en la preservació del medi ambient. També s'hi reconeix expressament que els boscos són part fonamental en el cicle de carboni que actuen com a embornals importants d'aquest element, i que constitueixen un factor de control capital del cicle hidrològic.

protecció dels boscos contra la contaminació atmosfèrica i contra els incendis, respectivament, si bé aquests se centraven en accions de vigilància, control, investigació, estadística i desenvolupaments de nous mitjans de prevenció i extinció.

Pel que fa a la contaminació atmosfèrica, es tractava del Reglament (CE) 3528/86 del Consell, de 17 de novembre, relatiu a la protecció dels boscos a la Comunitat contra la contaminació atmosfèrica, desenvolupat pel Reglament (CE) 1091/94 de la Comissió, de 29 d'abril, i modificat pel Reglament (CE) 1613/89 del Consell, de 29 de maig, i finalment el Reglament 2157/92, del Consell, de 23 de juliol, que establia un programa de deu anys per elaborar un inventari dels danys ocasionats als boscos, i pel Reglament (CE) 804/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 d'abril.

Pel que fa a la prevenció dels incendis, el Reglament (CE) 3529/ 86 del Consell de 17 de novembre, relatiu a la protecció dels boscos comunitaris contra els incendis, que va posar èmfasi en la necessitat d'establir una política comuna comunitària per un període de cinc anys, per a la protecció dels boscos davant l'amenaça devastadora d'aquests incendis, modificat pel Reglament (CE) 2158/92 del Consell, de 23 de juliol, desenvolupat pel Reglament (CE) 1170/93, de la Comissió de 13 de maig, sobre ajudes financeres, i el Reglament (CE) 804/94, de la Comissió, d'11 d'abril, respecte de sistemes d'informació sobre incendis forestals pel Reglament (CE) 805/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 d'abril.

Les darreres versions d'aquests dos reglaments van expirar el 31 de desembre de 2002, i els substitueix el Reglament (CE) 2152/2003 esmentat ara vigent, parcialment modificat pel Reglament (CE) 788/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril, i desenvolupat pel Reglament (CE) 1737/2006 de la Comissió, de 7 de novembre.

Per altra banda, en el reglament s'alerta que l'estat dels boscos es pot veure greument afectat no només per factors naturals, com són les condicions climàtiques extremes o els atacs de paràsits i malalties, sinó també pels efectes atribuïts a l'acció de l'home, com ara el canvi climàtic, els incendis o la contaminació atmosfèrica. Aquestes amenaces poden alterar profundament els boscos i fins i tot destruir-los, i a més poden tenir efectes transfronterers, motiu pel qual es fa necessari que els estats actuïn coordinadament. És per això que el reglament destaca la importància i la urgència de la protecció dels boscos contra els incendis a fi de combatre la desertització i evitar-ne els efectes negatius sobre el canvi climàtic.

Finalment, el reglament estableix un protocol per fer un seguiment ampli, harmonitzat, global i a llarg termini de l'estat dels boscos i, en especial, de la contaminació atmosfèrica i els seus efectes i els d'altres agents i factors, com els biòtics i abiòtics i d'origen antropogènic, que puguin tenir un impacte en els boscos, per avaluar-ne la necessitat d'actuar-hi.

1.2.4. Instruments per a una política forestal a la Unió Europea

Per acabar, hem d'esmentar tot un conjunt d'instruments que tenen per objecte dissenyar una estratègia forestal europea, però que s'inclouen dins el *soft law* atípic, tal com ho defineix Sarmiento,⁶⁴ és a dir, instruments dissenyats al marge de la nomenclatura i estructura normativa prevista en els tractats europeus, però que tenen per finalitat facilitar a les institucions l'execució de les seves polítiques.

A) Pla d'acció per als boscos (2006)

En primer lloc, cal destacar la Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu de 15 de juny de 2006, relativa a un pla d'acció de la UE per als boscos (COM 2006/302), en la qual després de destacar la importància dels boscos en el territori i l'augment de la seva importància productiva i la seva

⁶⁴ SARMIENTO, D. *El Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Ed. Marcial Pons, 2018, p. 277.

multifuncionalitat, estableix un seguit de divuit accions que la Comissió Europea i els estats membres haurien d'aplicar conjuntament. Aquestes accions pretenen augmentar la competitivitat a llarg termini, millorar i protegir el medi ambient, contribuir a una millor qualitat de vida i afavorir la comunicació i la coordinació amb l'objecte d'incrementar la coherència i la cooperació als distints nivells. D'aquesta comunicació, en destaquem de manera especial el posicionament favorable a la preservació de la propietat privada forestal, en la mesura que hom li reconeix la seva singularitat, en diagnostica la problemàtica i articula tot un seguit de mesures per afavorir l'increment de la gestió forestal per part dels silvicultors privats.

En aquest sentit, el document constata que, com a conseqüència dels canvis de les estructures de propietat i el percentatge creixent de propietaris de boscos que no són professionals, un nombre cada vegada més gran de propietaris de boscos no tenen els coneixements i les capacitats necessàries per dur a terme una gestió forestal sostenible, motiu pel qual cal fomentar la cooperació entre ells i la seva formació en la silvicultura. El pla també identifica la fragmentació de les explotacions forestals privades com una de les causes que poden generar noves dificultats i costos superiors de la gestió forestal, fet que redueix la mobilització de la fusta i impediria el subministrament de serveis forestals, per la qual cosa s'aconsella promoure les associacions de propietaris de boscos.

Per això, i amb l'objectiu de reforçar la competitivitat i la viabilitat econòmica de la silvicultura, el Pla d'acció incentiva els estats membres perquè fomentin la cooperació entre els propietaris de boscos, la indústria i les terceres parts implicades en el desenvolupament de nous productes, processos, tecnologies i mercats eficients, i perquè fomentin les inversions per potenciar el valor econòmic dels boscos.

B) Llibre verd sobre protecció dels boscos (2010)

En segon lloc, cal destacar el *Llibre verd sobre protecció dels boscos i informació forestal a la UE. Preparació dels boscos al canvi climàtic* aprovat per la Comissió

Europea l'1 de març de 2010, que va permetre al Parlament encarar una revisió de l'estratègia forestal que havia aprovat el Consell l'any 1998. El document reafirma que, en virtut del principi de subsidiarietat, la competència en matèria de política forestal recau principalment en els seus estats membres, i que el paper de la UE és limitat i consisteix, sobretot, a aportar un valor afegit a les polítiques i programes forestals nacionals mitjançant el seguiment de l'estat dels boscos de la UE. En aquesta línia s'hi proposa la publicació d'informes sobre l'estat dels boscos, la comunicació als estats membres dels nous problemes que vagin sorgint, la formulació de propostes d'opcions per a una actuació ràpida i, eventualment, la coordinació o el suport a aquestes opcions.

El *Llibre verd* exposa breument la situació general i la rellevància global dels boscos de la UE, en descriu les característiques i les funcions que duen a terme, assenyala els problemes principals a què s'enfronten davant el canvi climàtic i explica de quina manera aquests problemes poden posar en perill les funcions dels boscos. També presenta un panorama general de les eines disponibles per garantir la protecció dels boscos, i descriu els sistemes d'informació forestal existents que es podrien utilitzar per resoldre els problemes i fer un seguiment dels impactes ambientals i dels efectes de les accions. Destaca també que la UE disposa, com a instruments polítics específics sobre boscos, de l'Estratègia forestal de la UE, el Pla d'acció forestal i la Comunicació sobre indústries forestals innovadores i sostenibles, i que moltes de les mesures clau del Pla d'acció forestal es remeten a altres polítiques, com pot ser la política de protecció de la biodiversitat (la Xarxa Natura 2000), la política climàtica o el reglament de desenvolupament rural. Per acabar, planteja tot un seguit de qüestions sobre l'elaboració d'opcions respecte de la protecció dels boscos i els sistemes d'informació forestal.

C) Estratègia de la UE sobre biodiversitat per al 2030 (2020)

L'any 2011 la Unió Europea va aprovar l'Estratègia de la UE sobre biodiversitat fins al 2020 per tal de donar compliment al compromís que havia adquirit en la Conferència de les Parts en el Conveni sobre la Diversitat Biològica de Nagoya (Japó) el 2010. Dels sis objectius que es preveien en aquesta estratègia europea, el

tercer feia referència a la necessitat obtenir més contribució de l'agricultura i la silvicultura a la biodiversitat, i incloïa accions que motivessin la propietat privada en l'assoliment d'aquests objectius. D'aquesta manera, pel que fa a la silvicultura, es preveia incentivar els propietaris forestals perquè adoptessin plans de gestió forestal que integressin mesures de protecció de la biodiversitat i fomentar mecanismes innovadors per finançar el manteniment i la restauració dels serveis ecosistèmics generats pels boscos multifuncionals gestionats de manera sostenible. En relació amb aquest principi, l'acció dotzena de les que hi eren previstes, promovia integrar les mesures de protecció de la biodiversitat en els plans de gestió forestal, i establia que els estats membres havien de vetllar perquè aquests plans o altres instruments equivalents continguessin el major nombre possible de mesures en aquest sentit.

En l'Estratègia es relacionaven com a mesures de protecció de la biodiversitat el manteniment en nivells òptims de la fusta morta i la conservació d'espais silvestres, i s'hi tenien en compte variacions regionals com el risc d'incendis o les possibles plagues d'insectes. També s'hi preveïen mesures ecosistèmiques per millorar la resiliència de la muntanya als incendis dins dels plans de prevenció d'incendis forestals, d'acord amb les activitats dutes a terme dins del Sistema Europeu d'Informació sobre Incendis Forestals (EFFIS). Finalment, també s'adoptaven mesures específiques per als enclavaments forestals de Natura 2000, o el repoblament d'acord amb les directrius generals per a la gestió sostenible dels boscos a Europa, en particular pel que fa a la diversitat d'espècies i les necessitats d'adaptació al canvi climàtic.

Recentment, el mes de maig de 2020, s'ha aprovat l'Estratègia de la UE sobre la biodiversitat per al 2030, que incrementa encara més les accions en la seva defensa i activa noves mesures per a la protecció dels boscos. Un dels primers objectius que s'hi detallen és que a la UE han d'estar protegits almenys el 30 % de la superfície terrestre i el 30 % de la marina, i d'aquestes se n'ha de protegir de manera estricta una tercera part. Dins d'aquesta protecció estricta es considera fonamental definir, cartografiar, seguir i protegir rigorosament tots els boscos primaris i madurs que queden a la UE, advocant perquè es faci el mateix a escala mundial i garantint que l'actuació de la UE no provoqui desforestació en altres regions del món. També

s'hauran de protegir estrictament grans superfícies d'altres ecosistemes rics en carboni com aquests boscos madurs, les torberes, les pastures, els manglars i les praderies de fanerògames marines, tenint en compte els canvis previstos en les zones de vegetació.

Per tal de seguir duent a terme les funcions a favor de la biodiversitat i del clima, la UE es planteja també augmentar la quantitat, qualitat i resiliència dels seus boscos, en particular contra els incendis, les sequeres, les plagues i altres amenaces que puguin agreujar-se amb el canvi climàtic. A través dels plans estratègics de la Política agrària comuna (PAC) i els fons de la política de cohesió, es promouran el repoblament, la reforestació i la plantació d'arbres a favor de la biodiversitat i la recuperació d'ecosistemes. També es pretén incrementar el percentatge de zones forestals cobertes per plans de gestió sostenible per tal d'incloure-hi tots els boscos de gestió pública i un nombre major de boscos privats. A aquest efecte, la Comissió desenvoluparà orientacions sobre el repoblament i reforestació respectuosos de la biodiversitat i les pràctiques forestals properes a la natura, en paral·lel a la nova estratègia forestal de la UE que s'està gestant. Com a part d'aquesta nova estratègia forestal, i amb l'objecte de conèixer millor l'estat de salut dels boscos europeus, la Comissió treballarà amb altres proveïdors de dades per seguir desenvolupant el Sistema d'Informació Forestal per a Europa.

D) Estratègia de la infraestructura verda (2013)

Malgrat que no sigui una estratègia estrictament forestal, hem de fer menció que en execució de l'Estratègia europea sobre la biodiversitat, el maig de 2013 fou aprovada la comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions denominada *Infraestructura verda: millora del capital natural d'Europa* (COM/2013/0249 final). La comunicació defineix que una infraestructura verda és una xarxa de zones naturals i seminaturals i d'altres elements ambientals, planificada de forma estratègica, dissenyada i gestionada per a la prestació d'una extensa gamma de serveis ecosistèmics. Aquesta infraestructura incorpora espais verds (o blaus en el cas dels ecosistemes aquàtics) i altres elements físics d'espais terrestres (incloses

les zones costaneres) i marins; en els espais terrestres, la infraestructura verda està present en els entorns rurals i urbans, i hi prenen rellevància especial els terrenys forestals.

Aquest concepte és ampli, ja que inclou tant un bosc o qualsevol altre espai natural com petits cursos d'aigua, però també pot incloure elements d'enginyeria creats per l'home per facilitar la seva connectivitat, com ponts per a fauna, parcs periurbans, o fins i tot, en les ciutats, teulades i murs verds, sempre que acullin biodiversitat i permetin funcionar als ecosistemes. Això permet evitar la dependència d'infraestructures de construcció costosa ja que hom considera que tot sovint la natura pot aportar solucions més econòmiques i durables. A parer de la Comissió, enfront de la infraestructura gris, de finalitat única, aquesta infraestructura verda té múltiples beneficis ecològics, econòmics i socials, ja que es basa en el principi que la protecció i valorització de la naturalesa i els processos naturals, i els nombrosos beneficis que la societat humana obté de la natura, s'integren en la planificació espacial i el desenvolupament territorial. Tal com comenta Fernández de Gatta, la infraestructura verda no es presenta com una nova figura de protecció del patrimoni natural, sinó com una eina integradora que pretén assegurar els processos originats en els sistemes ecològics, i opera com una xarxa d'espais planificada, dissenyada i gestionada de forma estratègica, els objectius de la qual s'incorporen a les polítiques sectorials, inclosa la urbanística i territorial.⁶⁵

E) Estratègia en favor dels boscos i el sector forestal (2013)

Hem de fer especial menció a un dels instruments de més rellevància com és l'Estratègia forestal, que fou aprovada per la resolució del Parlament Europeu de 20 de setembre de 2013, confirmada pel Consell en les seves conclusions de 19 de maig de 2014 i també pel Parlament en la resolució de 28 d'abril de 2015, sota el títol "Una nova estratègia de la UE en favor dels boscos i del sector forestal". Aquesta estratègia se centra en la gestió sostenible dels boscos i el paper

⁶⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. "La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad". *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81, juny de 2018, p. 52.

multifuncional que tenen des d'una perspectiva econòmica, social i mediambiental. Segons el que s'hi exposa, l'aplicació ha de permetre garantir una millor coordinació i comunicació de les polítiques de la UE relacionades directament o indirectament amb la silvicultura.

Tal com hem comentat anteriorment, l'Estratègia emfatitza el fet que s'han de posar traves a qualsevol intent d'incloure el sector forestal entre les competències de la UE i que han de respectar tant la seva dimensió local i regional com les competències dels estats membres en aquest àmbit, alhora que es busca la coherència entre les competències respectives de la UE i els seus estats membres. Entre moltes altres qüestions, l'Estratègia posa en relleu que els boscos de la UE es caracteritzen per una gran diversitat, ja que els de cadascun dels estats membres tenen importants diferències pel que fa a propietat, mida, característiques i reptes als quals s'ha de fer front. Es fa palesa la importància de la propietat privada i dels drets de propietat, en la mesura que aproximadament el 60 % dels boscos de la UE són privats i pertanyen a uns setze milions de propietaris. També declara que la UE ha de donar suport a les polítiques nacionals en favor d'una gestió forestal activa, multifuncional i sostenible, que inclogui la gestió de diferents tipus de boscos, així com reforçar la cooperació enfront dels reptes transfronterers, com els incendis forestals, el canvi climàtic, les catàstrofes naturals o les espècies exòtiques invasores.

Es considera necessari donar suport a totes les mesures que facilitin la participació de les associacions d'interessos en el diàleg sobre el reforç i l'aplicació d'una gestió forestal sostenible i contribueixin a la millora dels processos d'intercanvi d'informació. Incideix també que l'ús de la fusta i d'altres productes de fusta aprofitada com a matèria primera renovable i respectuosa amb el clima, d'una banda, i la gestió sostenible de les masses forestals, de l'altra, exerceixen un important paper en la consecució dels objectius sociopolítics de la UE. Entre aquests objectius hom hi posa de relleu els de la transició energètica, la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic i els de l'Estratègia Europa 2020 i en matèria de biodiversitat.

Pel que fa a la gestió forestal, hom denuncia que la inexistència d'una gestió forestal activa dificulta l'assoliment dels objectius que la UE planteja. En aquest sentit, l'Estratègia demana als estats membres que, d'acord amb els principis de subsidiarietat i proporcionalitat, supervisin i promoguin la implantació dels plans de gestió forestal sense generar càrregues administratives innecessàries. Aquests plans de gestió se separen i diferencien del plans de gestió en el marc de la Xarxa Natura 2000.

Fruit d'aquest instrument, el 3 de setembre de 2015 la Comissió va aprovar el Pla d'execució pluriennal de la nova estratègia forestal de la Unió Europea que conté un important nombre de mesures executives, que es desenvolupen en vuit àmbits: el suport a les comunitats rurals i urbanes; el foment de la competitivitat i la sostenibilitat de les indústries basades en la silvicultura, la bioenergia i l'economia verda en general; els boscos davant del canvi climàtic; la protecció dels boscos i la millora dels serveis ecosistèmics; la informació forestal i els controls forestals; la investigació i la innovació; el treball conjunt, i els boscos des d'una perspectiva global. Aquest pla incorpora un annex amb la llista de mesures concretes per al període 2014-2020, els actors i els terminis de les diferents activitats, així com els resultats esperats.

Finalment, aquesta implicació de la UE en la protecció dels boscos es complementa amb la comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, denominada *Intensificar l'actuació de la UE per protegir i restaurar els boscos del món* (COM/2019/352 final). L'objectiu primer d'aquesta comunicació és garantir la inclusió de la desforestació en els diàlegs polítics a escala nacional i ajudar els països socis a desenvolupar i executar marcs nacionals en matèria de boscos i gestió forestal sostenible donant suport a països socis per executar les seves contribucions determinades a escala nacional a l'Acord de París o incloure mesures relacionades amb la governança forestal al suport pressupostari i la política de gestió de les finances públiques.

També garanteix que el suport de la UE a les polítiques agrícoles, d'infraestructures, de mines, urbanes, periurbanes i rurals en els països socis no

contribueix a la desforestació ni a la degradació forestal, i quan calgui el suport de la UE ha d'anar acompanyat de mesures de compensació, com ajudes a la restauració, reforestació o aforestació. Així mateix es proposa ajudar els països socis a aplicar cadenes de valor sostenibles en el sector forestal, i promoure bioeconomies sostenibles i desenvolupar mecanismes d'incentivació perquè els petits agricultors mantinguin i millorin els serveis ecosistèmics i els productes derivats de la gestió forestal i l'agricultura sostenibles.

Finalment, cal esmentar que el passat 11 de desembre de 2019 es va aprovar la comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, denominada *El Pacte verd europeu* (COM 2019/640 final). Entre altres qüestions, aquesta comunicació avança que la nova estratègia forestal per a la UE tindrà com a objectius clau el repoblament efectiu i la preservació i recuperació dels boscos a Europa, per contribuir a augmentar l'absorció de CO₂, reduir la incidència i extensió dels incendis forestals i promoure la bioeconomia, respectant plenament els principis ecològics favorables a la biodiversitat. Per tal d'assolir aquests objectius, es preveu que els plans estratègics nacionals en el marc de la política agrícola comuna hauran d'incentivar els gestors forestals perquè preservin, plantin i gestionin els boscos de forma sostenible. Recentment, en una resolució adoptada pel Parlament el 29 d'octubre de 2020, aquest ha instat la Comissió Europea perquè presenti la nova estratègia forestal dins del primer trimestre de 2021.

F) Directiva relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables (2018)

Per acabar, cal mencionar la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables, que va refondre la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i de Consell i les seves posteriors modificacions. La nova directiva té el seu fonament en el fet que la promoció de les energies renovables és un dels objectius de la política energètica de la Unió Europea, segons es preveu en l'article 194, 1 del TFUE. En aquest sentit, la directiva fomenta la major utilització de l'energia

procedent de fonts renovables (energia renovable), amb l'objecte de reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i complir així amb l'Acord de París de 2015 sobre el canvi climàtic.

Una de les energies renovables que s'hi tracta amb l'objectiu de contribuir a la descarbonització de l'economia mitjançant la seva ocupació per a materials i energia és de la biomassa procedent dels boscos. A la vegada que es promou l'ús d'aquesta energia renovable, hom mostra també la preocupació per la incidència que aquesta energia pot tenir en la protecció i conservació de les masses boscoses que són riques en biodiversitat de conformitat amb els criteris de sostenibilitat, sobretot quan es tracta dels boscos definits per la FAO com a primaris, o quan estiguin protegits pel dret nacional amb fins de protecció de la natura. En aquest sentit, la Unió i els estats membres hauran de fomentar la utilització d'energia procedent únicament d'una major mobilització sostenible de la fusta i dels recursos agraris existents i el desenvolupament de nous sistemes de silvicultura i de producció agrícola, sempre que es compleixin els criteris de sostenibilitat i de reducció de les emissions amb efecte d'hivernacle. D'aquesta manera es disposa que la recol·lecció de la biomassa es desenvolupi de manera sostenible en boscos on la regeneració està garantida, que es presti especial atenció a les àrees designades expressament per a la protecció de la biodiversitat, els paisatges i elements concrets de la naturalesa, que es conservin les fonts de biodiversitat i que es faci un seguiment de les reserves de carboni.

Per tant, es preveu que les matèries primeres de la fusta hagin de procedir només de boscos que es conreen de conformitat amb els principis de gestió forestal sostenible, desenvolupats en virtut d'iniciatives internacionals com Forest Europe, i aplicats a través del dret nacional o de les millors pràctiques de gestió en l'àmbit de la zona d'aprovisionament. En consonància amb aquestes prevencions, s'estableix, finalment, que cal adoptar les mesures adequades per minimitzar el risc d'utilitzar biomassa forestal l'origen de la qual no sigui sostenible per a la producció de bioenergia.

G) Importància de les mesures de foment

Com ja hem posat de manifest, malgrat que no gaudeixi d'un títol competencial específic, la UE disposa d'instruments que li permeten portar a terme una determinada política forestal pròpia, que es basa en mesures de foment. I tot plegat amb fonament de títols competencials tan diversos com l'ambiental, l'agrícola o el de cohesió econòmica i social.

En aquest sentit hem de remarcar que les polítiques forestals que es dissenyen des de la UE no només són de mera informació, recomanació, estudi i avaluació, sinó que també incideixen directament en els actors forestals per mitjà de tot un seguit de mesures concretes de foment. D'aquesta manera, tal com diu De Vicente,⁶⁶ en destinar grans quantitats de recursos econòmics a finançar les diferents polítiques forestals, s'orienta i condueix l'acció dels estats membres en aquests sectors, sense necessitat de gaudir d'un títol competencial forestal específic.

En aquest sentit, és de destacar entre altres mesures, la Decisió d'execució (UE) 2018/210 de la Comissió de 12 de febrer, relativa a l'aprovació del programa de treball pluriennal LIFE per a 2018-2020, que suposa l'aplicació del Reglament (UE) 1293/2013 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre, relatiu a l'establiment d'un programa de medi ambient i acció per al clima (LIFE). Aquest instrument financer regula, entre d'altres, els ajuts per a la gestió forestal sostenible que després analitzarem quan tractem els instruments de foment a la propietat privada, i que comporta que l'Estratègia doni suport d'una manera clara i sense fissures a la importància de la gestió forestal, ressaltant-ne els valors ambientals, els quals en cap cas no han d'impedir la vessant productiva dels boscos.

De la mateixa manera, els boscos han estat presents en polítiques europees en les quals s'han invertit recursos públics importants, com la PAC, les de desenvolupament rural, les ambientals, etc., fet que segons Prieto ha afavorit els boscos malgrat no haver estat la finalitat principal de les accions escomeses en l'àmbit d'aquestes altres polítiques sectorials, ja que en definitiva totes elles

⁶⁶ DE VICENTE DOMINGO, R. *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Ed. Civitas, 1995, p. 133.

s'estableixen en funció dels objectius propis que es pretenen establir en què els de naturalesa forestal són secundaris.⁶⁷

Però en qualsevol cas, malgrat que no hagi estat la finalitat principal d'aquestes diferents polítiques, aquesta incidència en el sector forestal no sols reflecteix la preocupació de la UE sobre l'estat de conservació dels boscos, sinó que a més articula una resposta activa mitjançant polítiques que a la vegada que en pretenen la conservació afavoreixen una gestió forestal sostenible, fet que permet posar en valor la seva multifuncionalitat.

⁶⁷ PRIETO ÁLVAREZ, T. "La política forestal y la Unión Europea". A: *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2001, de 21 de noviembre de Montes*. Madrid: Ed. Civitas, 2005, p. 110.

CAPÍTOL II. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN EL DRET ESPANYOL, CATALÀ I LOCAL

2.1. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN L'ÀMBIT ESTATAL

2.1.1. La importància dels boscos a l'Estat espanyol

Per ressaltar la importància que tenen els boscos en l'àmbit estatal, cal tenir present que la superfície forestal representa el 55,2 % del seu territori, dels quals un 66% són boscos – el que representa un 36,5% de la superfície total-. Amb 27,9 milions d'hectàrees, aquest és el segon estat amb més superfície forestal total d'Europa, per darrere de Suècia, i el tercer país europeu per superfície forestal arbrada, darrere de Suècia i Finlàndia. Des de 1990 la superfície arbrada ha augmentat a un ritme anual (2,19 %) molt superior al de la mitjana europea (0,51 %), i ha aportat més del 40 % de l'increment del total europeu.⁶⁸ D'aquesta superfície forestal, el 66,2 % correspon a zona arbrada i/o arbrada esclarissada (18,3 milions d'hectàrees), el 32 % correspon a zona desarborada (9,1 milions d'hectàrees), i les 288.397 hectàrees restants a zones d'arbrat dispers. A més, dels 15,2 milions d'hectàrees d'espais naturals protegits que hi ha sota diferents figures legals, 11,2 milions d'hectàrees són de superfície forestal protegida, és a dir, el 40 % de la superfície forestal total, un 66 % de la qual és zona arbrada, que representa un 24 % del total.

El 70,8 % de la superfície forestal pertany a propietaris privats, la gran majoria amb propietats de menys d'una hectàrea. D'aquesta superfície, el 2013 només un 17,28 % gaudien d'instruments d'ordenació forestal (a Catalunya, el 39,49 %). La

⁶⁸ Les dades són extretes de *Perfil Ambiental de España 2018*, un informe elaborat per la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental (Punto Focal Nacional de la Agencia Europea de Medio Ambiente en España) del Ministerio para la Transición Ecológica [En línia] https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/pae2018_tcm30-504010.pdf [Consulta 6 febrer 2021]

superfície privada està ordenada només en un 8,41 % i la pública en un 41,56 % (a Catalunya, en canvi, la superfície privada està ordenada en un 30,08 %, i la pública en un 69,64 %).

Malgrat la importància que des de sempre han tingut els boscos, convençuts com s'estava al llarg dels segles que eren un recurs inescotable accessori als terrenys agrícoles, la seva regulació normativa pensant en la seva protecció no s'inicia fins a començaments del segle XIX, amb la consolidació de l'Estat liberal i la penetració de les teories dasocràtiques que fomentaven la necessitat d'ordenar-ne la gestió. Fins llavors i especialment en el segle anterior,⁶⁹ la intervenció de l'Estat en els boscos fou essencialment reguladora de l'aprofitament per a usos militars, com la “Real Ordenanza para los montes destinados al servicio de la Marina”, de 31 de gener de 1748.⁷⁰

Amb la promulgació el 22 de desembre de 1833 de les “Ordenanzas generales de montes” a instància del ministre d'hisenda Javier de Burgos, s'inicià una regulació amb vocació de protegir uns boscos que es trobaven malmesos per manca de gestió i excés d'aprofitament, la qual cosa es justificava en el preàmbul tot dient que aquestes ordenances tractaven de “impedir la ruina completa de los montes y facilitar su replantación progresiva”. En aquest text normatiu també es creava una organització forestal, malgrat que aquesta fou d'implementació complexa atesos els continuats canvis polítics que hi van haver durant aquell segle.

⁶⁹ Si bé abans podem trobar algunes normes espigolades que fan referència a la regulació de la tala dels boscos, no podem parlar de l'existència d'un veritable sistema forestal fins al segle XIX. Vegeu GUAITA, A. *Derecho Administrativo. Aguas, montes y minas*, Madrid: Ed. Civitas, 1986, i PARADA VAZQUEZ, J. R. *Derecho Administrativo. Bienes Públicos y Urbanismo*, Madrid: Ed. Marcial Pons, 1989.

⁷⁰ La seva denominació fou “Ordenanza que su Majestad, (Dios le guarde) manda observar para la cría, conservación, plantíos y corta de los montes, con especialidad los que están inmediatos a la mar, y ríos navegables. método, y reglas que en esta materia deben seguir los Intendentes de Marina, establecidos en los tres Departamentos de Cádiz, Ferrol y Cartagena”. Vegeu MARTINEZ GONZALES, A. J. “La elaboración de la Ordenanza de Montes de Marina, de 31 de enero de 1748, base de la política oceánica de la monarquía española durante el siglo XVIII”. *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla: juliol-desembre, 2014, p. 571-602.

A l'hora establir el seu objecte a l'ordenança es descriu per primera vegada la definició següent de les forests:⁷¹ “todos los terrenos cubiertos de árboles a propósito para la construcción naval o civil, carboneo, combustible y demás necesidades comunes, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos o matorrales de toda especie distinta de los frutales, olivares ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario”. Aquesta definició, que pivota en l'aprofitament forestal, fou modificada al cap d'uns anys en la Reial ordre d'11 de febrer de 1841, i es reduí a “aquellos terrenos cubiertos de árboles, arbustos ó matorrales que no son de puro ornato ó de especial cultivo agrario”. Aquesta definició, com la seva predecessora, mantenia el caràcter residual dels boscos per exclusió de tot terreny que no fos agrícola.

Tot i la bondat d'aquesta normativa primitiva, amb l'aprovació de la legislació desamortitzadora es va produir un nou paradigma per al sector forestal. Efectivament, la “Ley de 1 de mayo de 1855 declarando en estado de venta todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas”, mitjançant la qual es posaren a la venda tots els béns públics i, per tant, totes les forests, permetia que en quedessin exclosos tant “los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno” com “los terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo, hecha por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación Provincial respectiva”.⁷² Pot comprendre's com la desamortització en si suposava de fet l'accés de la propietat privada a molta superfície forestal, sense cap regulació ni control administratiu respecte del grau i intensitat de l'aprofitament dels recursos que generava, però a la vegada les excepcions establertes propiciaren la formació d'un instrument jurídic que tenia per objecte protegir les forests que tinguessin un especial interès públic. Per executar aquesta llei, es van publicar el Reial decret de 16 de febrer de 1859 i la Reial ordre de 17 de febrer de 1959, que tingueren per

⁷¹ Al llarg de la tesi ens permetem la llicència d'usar indistintament els conceptes *boscos* i *forests*, per equivalència dels *bosques* y *montes* que utilitza la legislació en llengua castellana, amb independència que quan s'escau en fem la distinció terminològica.

⁷² En aquesta excepció rau una desposseïció molt important de propietats veïnals col·lectives, fet que va incidir en el futur de molts nuclis rurals tal com després veurem quan parlem de la propietat comunal. Vegeu GARCIA DE ENTERRIA MARTINEZ-CARANDE, E. “Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura”. *Anuario de Derecho civil*, núm. 2. vol. 29, 281-308.

objecte ordenar la formació d'inventaris de les forests públiques que quedaven excloses de la seva venda, entre altres normes.

Finalment, pel Reial decret de 22 de gener de 1862 es va aprovar la formació d'un catàleg de forests excloses de la desamortització, que establia en l'article tercer: "Se formará para facilitar el mejor servicio un Catálogo expresivo de los montes que resultasen, según estas reglas, exceptuados de la desamortización. Todos los demás quedan desde luego en estado de venta". Aquest catàleg de la primitiva funció de classificar aquelles forests de les quals es tenia la certesa que eren públiques pel seu valor residual —i que, per tant, alliberava la resta per a la venda als privats—, amb el temps ha passat a ser un instrument de configuració de presumpcions possessòries dels boscos que tenen una utilitat pública, els quals són inalienables.⁷³ D'aquesta manera va sorgir la categoria de "montes catalogados" que avui encara perdura per denominar les forests de domini públic. Si bé en aquest primer moment en el catàleg esmentat s'hi van incloure els boscos en funció de les espècies d'arbres que incloïen, aquest criteri fou modificat en el catàleg aprovat l'any 1901 en el qual es van incloure també les característiques dels terrenys i les espècies que hi havia en ells.

Tant la desamortització de les forests públiques com la protecció conseqüent de les que tenien un interès especial, la justificaven els mateixos tècnics forestals de l'època en "la conveniencia de entregarlos a la acción del interés privado para que den mayores rendimientos que en poder del Estado, de las Corporaciones y de los pueblos; pero como hay montes de interés general, por esto la desamortización no puede extenderse a todos ellos, sino que deben exceptuarse los de aquella clase, los cuales continuarán en poder de sus actuales dueños, sujetos para su aprovechamiento y mejora a las leyes del ramo, aun en el supuesto de que puedan ser peor administrados que por los particulares, porque no puede el Gobierno

⁷³ GUAITA, A. *Derecho Administrativo, Aguas, Montes, Minas*. Madrid: Ed. Cívitas. Madrid, 1986, p. 225.

exponerse a que, si se enajenaran, sus dueños los talasen por convenir así a sus intereses”.⁷⁴

Per tant, si bé la desamortització va suposar posar en mans dels privats una superfície ingent de boscos que eren de titularitat pública, és més cert que en catalogar i excloure de la desamortització els boscos públics i instituir i reforçar la figura del catàleg, s’inicià una tendència a la protecció d’aquests boscos d’utilitat pública, mercès a uns mecanismes específics que perduren fins als nostres dies i dels quals més endavant tractarem.

La primera llei que va rebre el nom de *Ley de montes* fou la de 24 de maig de 1863, que regulava en exclusiva els de titularitat pública, i que fou desenvolupada pel Reglament de 17 de maig de 1865.⁷⁵ En aquesta legislació es classificaven les forests públiques com a forests de l’Estat i forests de “los pueblos y los establecimientos públicos” i s’excloïa expressament de la venda els de pins, roures i faigs de més de cent hectàrees, que eren els que tenien més valor productiu i que, per tant, mantenien la seva titularitat pública.

Posteriorment, la Llei de 24 de juny de 1908 i el seu Reglament de 8 d’octubre de 1909, de conservació de forests i repoblació forestal, fou la primera legislació que va incloure en l’objecte la regulació de la totalitat dels boscos, inclosos els de titularitat privada, els quals es coneixerien com a *boscos protectores*. L’objecte de la Llei era reforestar les superfícies considerades pel seu interès públic, i a aquests efectes es declaraven d’utilitat pública les forests existents i els terrenys que s’haguessin de repoblar forestalment, en fos qui fos el propietari, sempre que per la seva situació es trobessin en les capçaleres de les conques hidrogràfiques, que servissin per regular eficaçment les grans alteracions per les pluges, que evitessin despreniments, subjectessin o fixessin els sòls solts, defensessin canalitzacions o vies de comunicació o impedissin l’enterboliment de les aigües que abasteixen

⁷⁴ BRAGAT VIÑALS, J. *Legislación de Montes explicada en la Escuela especial de Ingenieros de Montes*. Madrid: Imprenta de Ramón Moreno y Ricardo Rojas. 1889, p. 29 i seg.

⁷⁵ La limitació del seu objecte als boscos de titularitat pública ha fet que alguns autors considerin que no se la pot qualificar pròpiament d’una llei de forests. Vegeu COLOM PIAZUELO, E. “La conformación histórica del derecho forestal”. A: CALVO SÁNCHEZ, L. (dir.). *Comentarios Sistemáticos a la Ley 43/2003 de 21 de noviembre de Montes*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, SA. 2005, p. 146.

poblacions, que sanegessin paratges pantanosos, o els que fossin necessaris per fer permanents les condicions higièniques i econòmiques dels pobles de la comarca. A més, per tal d'incentivar la repoblació forestal per part dels particulars, se'ls facilitaven diferents ajudes, tant econòmiques com de naturalesa tècnica, o fins i tot se'ls lliuraven les llavors de replantació.

Aquests instruments de protecció pública dels boscos es van mantenir fins a la Llei de 9 d'octubre de 1935, modificada per una altra de 26 d'agost de 1939, reguladora del patrimoni de l'Estat. Malgrat que aquesta llei tenia per objecte regular i reforçar la protecció dels boscos estatals, s'hi va introduir també un interessant mecanisme de col·laboració i incentivació dels propietaris particulars que ja s'havia apuntat a la llei de 1908, consistent a establir que si els propietaris aportaven els seus terrenys al patrimoni forestal públic esmentat, quan la massa arbòria fos susceptible d'aprofitament podrien gaudir de la part de beneficis que en el conveni s'estipulés, fet que seria l'antecedent dels reeixits consorcis publicoprivats forestals que anys a venir tindrien certa importància. La llei també va proclamar la necessitat de concedir auxilis o subvencions als propietaris privats de terrenys que fessin plantacions pel seu compte, especialment de torn curt, quan es fessin en les riberes dels rius i terres limítrofs, i també quan emprenguessin la repoblació de forests de la seva exclusiva propietat.

Després de la Guerra Civil es va intensificar la tasca legislativa respecte dels boscos amb la Llei sobre aprofitaments i millora de forests no ordenades, de 16 de juliol de 1949; la Llei d'auxilis per a la repoblació forestal, de 7 d'abril de 1952; la Llei de concessió d'auxilis a particulars, de 20 de desembre de 1955, i la Llei referent a plagues forestals, de 12 de maig de 1956. Tot plegat va motivar la necessitat d'aprovar un text que refongués tota aquesta legislació dispersa, la qual cosa va succeir amb la Llei de forests, de 8 de juny de 1957, desenvolupada pel Reglament aprovat pel Decret 485/1962, de 22 de febrer.

En aquesta nova legislació es mantenien en essència els principis continguts en les normes anteriors, a partir d'una sistematologia ordenada de tot allò que fins llavors estava dispers en diferents normes de rangs diversos. Aquesta era una llei que, tot i les mesures de protecció que s'hi articulaven, continuava pensant més en la

producció dels boscos que no pas en el medi ambient, segurament perquè la consciència mediambiental encara no estava arrelada a la societat.⁷⁶ La llei venia a reforçar la protecció dels boscos públics amb tot un seguit d'instruments que com hem vist havien anat prenent carta de naturalesa durant el segle anterior. Així, es regulava de nou el Catàleg de forests d'utilitat pública, en què s'establia que aquestes forests només podien ser alienades per llei o mitjançant expropiació forçosa, se'n declarava la inembargabilitat, i se n'admetia per excepció la constitució de garanties hipotecàries sobre els aprofitaments. També es recollia la regulació dels boscos protectors, que es constrengien als de propietat particular que calia protegir per les seves condicions d'interès general, econòmic o social.

També es confirmava i reforçava amb rang de llei, el precepte abans establert en disposicions de categoria inferior, pel qual la inclusió de les forests en el Catàleg atorgava la presumpció de la possessió a favor de l'entitat al nom de la qual figuressin consignats. A aquest efecte s'obligava a inscriure en el Registre de la Propietat les forests d'utilitat pública, tant les delimitades com les que encara no haguessin estat objecte d'aquesta operació, i s'instituí la mesura precautòria que per a la immatriculació en el Registre de la Propietat de finques confrontants amb forests catalogades, caldria acompanyar el títol de certificació de l'Administració forestal acreditativa que el predi que es pretenia inscriure no es trobava comprès en cap forest declarada d'utilitat pública. Es regulaven també els aprofitaments forestals fets pels particulars i el seu règim jurídic, i per a una millor gestió d'aquests s'establia la necessitat del projecte d'ordenació o de pla tècnic, que passava a ser obligatori per als boscos protectors, que hauria de fiscalitzar l'Administració forestal. Aquesta intervenció administrativa es justificava “de acuerdo con la doctrina general que impera en los países de avanzada cultura, en aras de la conservación de estos bienes por su innegable y beneficiosa proyección en los intereses nacionales”.⁷⁷ Finalment s'hi preveien també un seguit d'ajudes tècniques i auxiliis econòmics per executar millores a entitats i particulars no ja

⁷⁶ MORENO MOLINA, J. A. “Protección jurídica de los montes”. A: PAREJO ALFONSO, L. i ALBERTO PALOMAR OLMEDA, A. (dir). *Derecho de los Bienes Públicos*. Cizur Menor: Aranzadi Civitas, 2009, vol. 3, p. 434.

⁷⁷ Vegeu l'exposició de motius de la citada llei, al BOE núm. 151, de 10 de juny de 1957, p.

només de repoblació, sinó també de les que tinguessin caràcter auxiliar del tractament de les masses i per a l'obertura de camins, construccions i foment de les pastures.

Aquest era, per tant, el marc de la legislació forestal vigent quan l'any 1978 es va aprovar el text constitucional que tot seguit comentarem, un marc jurídic forjat al llarg d'un segle i que va desenvolupar tot un seguit de tècniques jurídiques de protecció de les forests la majoria de les quals encara avui són vigents, amb les adaptacions lògiques a la funció ambiental dels boscos que en els darrers decennis s'ha convertit en l'objecte de protecció de la legislació forestal.

2.1.2. Marc constitucional dels boscos

Al llarg de la primera part d'aquesta tesi hem vist com la protecció dels boscos com a objecte de les polítiques públiques, usualment es tracta dins l'àmbit més genèric del medi ambient. El mateix succeeix respecte del tractament dels boscos en el marc constitucional del qual tot seguit parlarem: els boscos mereixen el reconeixement i la protecció constitucional, en la mesura que són un dels recursos naturals que inclou el concepte *medi ambient*.

El medi ambient com a objecte de tutela, del qual hem vist els antecedents en el dret internacional i europeu, s'incorpora d'una manera definitiva en l'ordenament jurídic espanyol arran de la Constitució de 1978. Els precedents d'aquest dret al medi ambient com un dret protegit constitucionalment, havien estat les constitucions grega i portuguesa, curiosament les de dos estats que junt amb l'espanyol, sortien de règims autoritaris i redactaven constitucions que pretenien que fossin al més avantguardistes possible pel que feia a la protecció dels drets socials i els drets de tercera generació. Cal recordar també que en el moment de la redacció, encara ressonava la repercussió mediàtica que havia tingut l'any 1972 la Cimera de la Terra celebrada a Estocolm, i la seva Declaració de principis per a la preservació i millora del medi humà a les quals abans ens hem referit, i és per això que en aquestes noves constitucions el medi ambient prenia carta de naturalesa entre els nous drets a protegir.

Fins llavors la protecció del medi ambient no havia estat desenvolupada com a matèria pròpia i unitària, a partir d'un nucli conceptual únic, sinó que s'havia dut a terme d'una manera dispersa a través de diferents normatives sectorials i normalment protegint altres drets o interessos públics i privats, com ja hem tingut ocasió de veure. El medi ambient s'havia anat configurant, així, com un conjunt de recursos naturals que calia preservar, de cadascun dels quals s'ocupava la legislació sectorial; per tant, el medi ambient es tractaria d'un concepte nascut per reconduir a la unitat els diversos components d'una realitat en perill, en un camí que arriba fins als nostres dies quan, tal com afirma Lozano Cutanda, els postulats ambientals incideixen en tots els sectors del nostre dret i els modulen.⁷⁸ Tot seguit n'analitzem el tractament constitucional.

A) La protecció constitucional dels boscos

El reconeixement del dret al medi ambient es troba regulat a l'article 45 de la Constitució espanyola (CE), en tres apartats independents però íntimament relacionats entre ells: "1. Tots tenen el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo. 2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, recolzant-se en la indispensable solidaritat col·lectiva. 3. Per als qui violen el que disposa l'apartat anterior, en els termes que la llei fixi s'establiran sancions penals o, en el seu cas, administratives, així com l'obligació de reparar el dany causat".

Els aspectes més rellevants d'aquest precepte des de la perspectiva forestal, al nostre entendre, són els següents:

a) El primer aspecte que planteja aquest precepte és definir allò que protegeix, el medi ambient, un concepte jurídic indeterminat que hom no defineix i que en el moment de l'aprovació del text constitucional tot just estava prenent carta de

⁷⁸ LOZANO CUTANDA, B. "Artículo 45". A: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) *Comentario mínimo a la Constitución española*. Madrid: Ed. Consejo General del Poder Judicial, 2018, p. 189.

naturalesa jurídica en el marc internacional. D'aquesta manera podem dir, tal com ho va resumir la STC 64/1982, de 4 de novembre, que l'article 45 de la CE fou l'expressió de la preocupació ecològica que havia anat creixent durant les dècades immediatament anteriors a la seva redacció, i que es traslluïa en els diferents fòrums internacionals dels quals ja hem tingut ocasió de parlar.

La transcendència d'aquest precepte i la dificultat de definir-ne l'abast es van posar de relleu en una paradigmàtica sentència del ple del Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de juny), que va resoldre un seguit de recursos de diferents comunitats autònomes sobre la distribució competencial de diverses normes ambientals estatals. En aquesta sentència hom va aclarir que el primer paràgraf de l'article 45 defineix el dret en si mateix, el dret al medi ambient, mentre que el paràgraf segon n'articula de manera separada la protecció, de manera que les competències administratives sobre el medi ambient de les quals després parlarem faran referència només a aquest segon aspecte, la funció de la seva protecció.

En definir en aquesta sentència el concepte de *medi ambient*, el Tribunal Constitucional (TC) va relacionar els recursos naturals als quals fa referència el segon paràgraf de l'article 45 de la CE, i dins d'aquests recursos, com no podia ser d'una altra manera, hi va incloure els recursos forestals tractats en aquest treball. I això ho va fer en els termes següents: “No sólo la fauna, sino también la flora forma parte de este conjunto cuyo soporte físico es el suelo (y el subsuelo) que puede ser visto, y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minera o extractiva, la cinegética y la urbanística, a título de ejemplo y sin ánimo exhaustivo” (STC 102/1995, de 26 de juny). Per tant, els boscos serien un dels recursos naturals que conformen el medi ambient, que en el seu conjunt és objecte de protecció constitucional.

Aquesta hauria estat una definició coincident amb la que sostenia una part de la doctrina, que de manera restrictiva constrenyia el medi ambient objecte de protecció constitucional només als diferents recursos naturals. Així, per exemple, Martín Mateo considera que el concepte *medi ambient* incorpora només “aquellos elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales

para la existencia del hombre sobre la tierra, descartando el suelo como objeto del Derecho ambiental, así como el ruido al reconducirlo al contexto del elemento aire”.⁷⁹ Uns altres autors com Escribano Collado i López González, amplien aquest concepte als ecosistemes que engloben els elements: “el constituido por aquellos recursos naturales y sistemas primarios de los que depende la existencia y el normal funcionamiento de la naturaleza en su conjunto y que jurídicamente tienen la categoría de bienes comunes (aire y agua principalmente), y por los ecosistemas, constituidos por la flora, la fauna, e incluso, por las bellezas naturales (paisajes y espacios naturales, en cuanto portadores de ecosistemas que se pretende conservar)”.⁸⁰

Establir la definició de *medi ambient* no fou però una tasca pacífica. Domper hi relaciona fins a cinc postures doctrinals: *a)* la que hi considera inclosos els recursos naturals tant els recursos naturals renovables: aire, aigua, sol, flora i fauna (protecció de la natura en general i els espais naturals específicament) com els recursos naturals no renovables; *b)* la que afegeix elements artificials, creats per l’acció de l’home com el patrimoni historicoartístic i altres aspectes o béns culturals; *c)* la que introdueix expressament entre els elements aspectes de contingut divers als anteriors com l’urbanisme i l’ordenació del territori; *d)* la que hi incorpora el soroll i les vibracions, els residus, les radiacions, les activitats industrials classificades, i finalment, *e)* la que té com a punt de referència absolut la vida humana i el seu entorn.⁸¹

Però la sentència va anar més enllà, i va fixar una doctrina que fou corroborada, entre d’altres, per la STC 13/1998, de 22 de gener, i va ampliar el concepte tot establint que el medi ambient de l’apartat primer de l’article 45 excedeix dels recursos naturals de què tracta l’apartat segon, ja que inclou també elements artificials que rodegen la vida humana. Així, la sentència defineix el medi ambient com “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que

⁷⁹ MARTIN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Ed. Trivium, 1991, vol. I, p. 86.

⁸⁰ ESCRIBANO COLLADO, P.; LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. “El medio ambiente como función administrativa”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 26, 1980, p. 370.

⁸¹ DOMPER FERRANDO, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*. Madrid: Ed. Cívitas, 1992, vol. I, p. 73-74.

rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente (‘environment’, ‘environnement’, ‘Umwelt’) es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí” (STC 102/1995, de 26 de juny). Amb aquesta definició es va corregir, doncs, la primitiva conceptualització restrictiva a què hem fet menció, que segons Velasco reduïa el concepte *medi ambient* als recursos naturals als quals feia referència l’apartat segon de l’article 45, que obviava qualsevol referència dels aspectes culturals i socials.⁸²

b) El segon aspecte de què cal tractar és com determinar quin és el contingut del dret al medi ambient, què comporta el dret a gaudir dels boscos i el deure de conservar-los per part de tothom, siguin o no propietaris, i com hi incideix l’obligació dels poders públics de preservar-los.

El dret del medi ambient és un dret subjectiu de naturalesa constitucional, de configuració legal i protecció judicial ordinària, tal com el va qualificar encertadament Delgado Piqueras,⁸³ un dret que es configura com un dret humà de tercera generació i que, en paraules de Peñalver, és un dels drets “més importants

⁸² VELASCO CABALLERO, F. *Comentarios a la Constitución Española*. RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.; CASAS BAAMONDE, M. E. (dir.) Madrid: Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer, Ministerio de Justicia, 2018, Tom I, p. 1368.

⁸³ DELGADO PIQUERAS, F. “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, p. 63.

sorgits en el darrer terç del segle XX i constitueix un dels principals reptes del present segle”.⁸⁴ Com assenyala aquest autor, el dret al medi ambient és un dret que pertany a totes les persones i el seu objecte consisteix en un bé jurídic no susceptible d’apropiació individual i exclusiva, i que reclama articular mecanismes per a la seva defensa de manera col·lectiva. I és que, tal com comenta Vázquez Garranzo en citar la mateixa STC 109/1995, més enllà de la protecció dels boscos com a recurs natural, en l’article 45 de la CE subjau el dret dels ciutadans a gaudir d’una qualitat de vida que sigui coherent amb la dignitat de la persona reconeguda en l’article 10 de la CE.⁸⁵ I si d’acord amb aquest precepte el medi ambient es configura com un dret de tots els ciutadans a gaudir-ne, i per tant també a gaudir dels boscos com a recurs natural que aquell integra, a la vegada també es configura com un deure de tots conservar-lo, al mateix temps que s’institueix l’obligació de tots els poders públics per emprar tots els mitjans per preservar-lo. Per tant, més enllà del deure específic dels propietaris privats forestals a conservar els boscos de què després tractarem singularment, cal tenir present que existeix també un deure genèric de la ciutadania i dels poders públics en el mateix sentit.

Però si en l’apartat primer d’aquest precepte es postula el dret de la ciutadania al medi ambient, en l’apartat segon se’n configura la condició de principi rector, precisament per apartar-ne la idea del seu caràcter de dret fonamental (en aquest sentit, la STC 32/1983, de 28 d’abril). Lozano argumenta que aquesta consideració de principi rector és coherent amb la pròpia naturalesa del bé jurídic protegit, el qual no pot atribuir-se a la disposició individual en tractar-se, com hem vist, d’un bé jurídic col·lectiu, i més atès el caràcter transversal o interdisciplinari.⁸⁶

En tot cas, cal tenir present que la legislació ordinària no ha desenvolupat el dret a gaudir del medi ambient com a tal ni dels boscos en particular, i, per tant, aquest dret s’ha diluït en la potestat dels particulars per poder exigir als poders públics que

⁸⁴ PEÑALVER CABRÉ, A. “El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99, maig-desembre 2014, p. 2334.

⁸⁵ VÁZQUEZ GARRANZO, J. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2018, vol. I, p.1353.

⁸⁶ LOZANO CUTANDA, B. “La protección del medio ambiente como bien jurídico”. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Ed. Dikysson, 2009, p. 78.

en vetllin amb mesures concretes i que usin racionalment els recursos naturals. Aquest dret comporta, per tant, una actuació positiva de les administracions públiques, que gaudeixen d'un marge de decisió política, fet que en dificulta l'exigibilitat singular per part dels individus, atès el difícil encaix que té la reclamació dels interessos col·lectius en les concepcions tradicionals de dret subjectiu (basada en l'interès legítim) o d'interès públic (o interès general), tal com ha estudiat a bastament Peñalver.⁸⁷

Podríem dir, doncs, amb Canosa, que el reconeixement del dret subjectiu a gaudir tots plegats del medi ambient —i dels boscos— és com a mínim enganyós, ja que la protecció no ve donada per la possibilitat d'usar els instruments que preveuen els drets fonamentals, sinó que, tal com ja hem dit que estableix l'article 53.3 de la CE, tot plegat es contrau que el seu reconeixement, respecte i protecció han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, i el dret només podrà ser al·legat davant la jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposin les lleis que els desenvolupin.⁸⁸

Segons Tomás Ramón Fernández, el mandat constitucional als poders públics que l'article 45.2 de la CE incorpora té dos aspectes fonamentals: el primer, la necessitat d'utilitzar de manera racional els recursos, cosa que s'ha de desenvolupar mitjançant les tècniques d'intervenció administrativa i planejament sectorial de què disposen els poders públics, els quals han de garantir tant la compatibilització dels usos possibles com la coordinació entre tots aquests poders. El segon aspecte és la necessària solidaritat col·lectiva, com a garantia per a l'assoliment de les finalitats de defensa i restauració del medi ambient, la qual s'ha d'arbitrar per mitjà d'un sistema de compensacions per equilibrar els diferents interessos en joc.⁸⁹

⁸⁷ PEÑALVER CABRÉ, A. *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2016, 605 p.

⁸⁸ CANOSA USERA, R. "Artículo 45". A: PEREZ TREMP, P.; SAIZ ARNAIZ, A. (dir.). *Comentario a la Constitución Española - 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2018, p. 856.

⁸⁹ FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "El medio ambiente en la Constitución española". I Congreso sobre Legislación Ambiental, organizado por la Dirección General de Medio Ambiente: Selección de trabajos. *Documentación Administrativa*, n.º 190. Madrid, 1981, p. 349.

En qualsevol cas, aquest mandat constitucional als poders públics a la protecció dels boscos, entre altres recursos naturals, no treu que existeixi també una vinculació del conjunt de la ciutadania a la seva preservació, tal com ho descriu l'apartat primer del mateix precepte. Aquest mandat farà possible, com després veurem, traslladar el deure de conservar i l'execució d'aquestes mesures als ciutadans de manera singular, i als propietaris privats en especial. El mateix article 45.3 habilita la potestat sancionadora perquè aquelles conductes que comportin aquesta manca de conservació es puguin punir amb mesures de caràcter administratiu o penal, i acordar també mesures de restauració. Una conducta contrària al deure de conservació tant pot ser activa i consistir en l'ús no racional dels recursos, com negativa per la manca de conservació en sentit estricte.

En qualsevol cas, aquesta potestat dels poders públics per protegir els boscos a data d'avui s'ha concretat en una varietat important de normes jurídiques que han regulat aspectes concrets de limitació, incentiu o inspecció i sanció de conductes que tenen a veure amb els recursos naturals, i han arbitrat vies de tutela per actuar davant dels danys ecològics. Mercès a això, certament, tal com afirmava Muñoz Machado i a tenor d'aquesta nova legislació, els postulats ambientals incideixen avui en tots els sectors del nostre dret i els modulen, com s'aprecia en particular en el dret urbanístic i en la regulació de les distintes fonts d'energia.⁹⁰

c) L'apartat primer de l'article 45 configura també un deure general a la conservació del medi ambient. Com dèiem, com que els boscos són un dels recursos naturals que formen part dels que nodreixen aquest concepte més ampli de *medi ambient*, la necessitat i importància de la seva protecció vindrà donada essencialment per la multifuncionalitat, ja que, com després tindrem ocasió d'analitzar, abasta funcions econòmiques, socials i ambientals. Com ressaltava Rodríguez Beas, "los montes son protegidos como un bien jurídico entendido como

⁹⁰ MUÑOZ MACHADO, S. *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Ed. Critica, 2018, p. 189.

ecosistema, lo que se traduce en el tratamiento de los mismos de una forma integrada, con el fin de conseguir un aprovechamiento sostenible”.⁹¹

Així ho rebla la jurisprudència, quan declara que els boscos “con independencia de su titularidad, revisten un interés general y desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos la protección del suelo y del ciclo hidrológico, la fijación del carbono atmosférico y la de servir de depósito de la diversidad biológica, además de su valor como elementos fundamentales del paisaje, su importancia cultural y recreativa y de su utilidad económica en la producción de materias primas, entre otras” (STC 214/2015, de 19 d’octubre). I precisament, atenent a aquests valors i utilitats dels ecosistemes forestals, la doctrina constitucional recollida en aquesta mateixa sentència justifica l’obligació dels poders públics de “velar por la conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de los montes”.

Cal tenir present que, d’acord amb la doctrina constitucional, la *conservació* es defineix com la reacció a l’amenaça que per als recursos naturals suposa el desenvolupament econòmic de l’actual societat globalitzada, que els usa sense mesura, i que s’identifica tant en la conservació del que existeix com en la seva restauració i millora, que actua tant de manera preventiva com repressiva, i que actualment es concreta i desenvolupa en la legislació que regula la responsabilitat ambiental.⁹² El deure de la ciutadania a la conservació del medi ambient, i dels boscos en particular, pren especial relleu quan es perfila a través de la legislació sectorial, en un deure concret dels propietaris privats d’aquests recursos. Aquest deure, com més endavant veurem, té el fonament en la conjunció entre el deure

⁹¹ RODRÍGUEZ BEAS, M. “La posición jurídica de las administraciones locales en materia forestal”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015, n.º 31, p. 3.

⁹² “Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la ‘reacción’ ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos ‘los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra ‘protección’, sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la ‘conservación’ de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al ‘mejoramiento’, ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río.” (STC 102/1995, de 26 de juny).

genèric de l'article 45.1 i la funció social que s'articula com a element configurador de la propietat privada en l'article 33.2 del mateix text constitucional.

Aquesta tècnica de protecció consistent a traslladar la càrrega de la conservació als propietaris és certament menys agressiva que una altra tècnica que deixem apuntada però en la qual no ens esplaiarem, basada en la potestat de l'article 132.2 de la CE d'incloure en el domini públic determinats béns per protegir-los (com ha succeït amb l'aigua o les costes marítimes), fet que, per tant, suposa excloure la propietat privada d'aquests béns i atorgar a l'Administració els màxims poders per protegir-los des del seu dret dominical.⁹³ Es tracta d'una tècnica de protecció mitjançant la seva demanialització que, en el cas dels boscos, avui només es produeix en la legislació forestal dels que s'incorporen al Catàleg de forests d'utilitat pública, perquè o bé se'n constata o presumeix la titularitat pública o bé són objecte de l'exercici del dret de tempteig i retracte que les comunitats autònomes tenen amb motiu de la venda entre particulars de finques que superin determinades superfícies o siguin qualificades de boscos protectors. Malgrat que aparentment aquesta podria ser una tècnica ben acceptada pel comú de la ciutadania per protegir recursos naturals com els boscos, sota el pressupòsit que en ser de tothom no es malmetran, com molt bé dictamina López Ramón, ni les normes generals sobre el demani tenen per objecte específic la tutela ambiental ni l'experiència ha demostrat que aquesta tècnica hagi estat sempre un bon recurs per protegir-lo (fent al·lusió al cas dels aiguamolls i vies pecuàries), i en tot cas se n'hauria de valorar l'oportunitat d'acord amb la regulació de l'ús que se'ls donés.⁹⁴

⁹³ Tot i no tractar-ho aquí, coincidim amb Bassols que malgrat que sovint es plantegi la utilitat de la demanialització com a tècnica jurídica de protecció del medi ambient connectant els articles 45 i 132 de la CE, fonamentant-ho en el fet que la STC 227/1988, de 29 de novembre, va demanialitzar les aigües continentals en tractar-se d'una categoria de béns formats per la naturalesa de la qual parla el precepte constitucional, és més cert que no hi ha una relació d'essencialitat entre recursos i domini públic sinó que la justificació del domini públic respon en darrera instància a "causas contingentes y de política legislativa, más que a la asunción de categorías de la naturaleza". BASSOLS COMA, M. "Propiedad privada y cuestiones de medio ambiente". *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996, p. 730.

⁹⁴ LÓPEZ RAMÓN, F. "Dominio público y protección del medio ambiente". *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 599.

En qualsevol cas, en la mesura que l'article 45.1 de la CE té per objecte la protecció del medi ambient, es connecta amb la funció social que configura el dret de la propietat privada regulat en l'article 33.2 de la CE, i la implicació dels propietaris privats forestals en la conservació de llurs terrenys forestals pren la forma d'un deure que té el fonament en el text constitucional mateix. Segons Fernández García, és una exigència constitucional que els propietaris privats utilitzin de manera responsable els recursos naturals, tota vegada que es configura com un deure d'aquests conservar i millorar el bé objecte de propietat privada; és a dir, al seu entendre, d'una lectura integradora dels dos preceptes constitucionals (articles 33 i 45) es deriva l'existència d'un deure genèric que els propietaris dels terrenys forestals han de conservar-los o millorar-los sense desmerèixer el seu dret a aprofitar aquests recursos, tal com analitzarem més endavant.⁹⁵

d) Per acabar, de la interpretació de l'article 45.1 de la CE al nostre entendre n'ha de resultar la conclusió que la preservació dels boscos necessita superar la fricció antagònica entre protecció i aprofitament dels recursos naturals, perquè en la mateixa definició constitucional rau la declaració que aquests estan al servei de la major qualitat de vida de les persones, la qual cosa cal modular amb la incorporació del concepte de *sostenibilitat* en aquest desenvolupament econòmic que tota societat necessita. Aquesta opinió és coincident amb la de Moreno Molina quan afirma que “el moderno derecho ambiental no exige una protección a ultranza de los bosques, que los convierta en piezas de museo, sino que aboga por una gestión sostenible de los montes por su aprovechamiento a través de las técnicas silvícolas con el máximo respeto a las leyes de la naturaleza. Sólo fomentando esta gestión ordenada de nuestros bosques se puede garantizar su conservación y expansión, y por tanto el cumplimiento de sus decisivas funciones sociales y medioambientales”.⁹⁶

I és en aquest sentit que hom considera que la protecció dels boscos, en particular, i dels recursos naturals, en general, comporta també assolir l'equilibri necessari entre la preservació del medi i el desenvolupament econòmic, harmonitzant així aquest

⁹⁵ FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. *Los montes de particulares en el derecho administrativo español*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2004, p. 59.

⁹⁶ MORENO MOLINA, J. A.; DOMÍNGUEZ ALONSO, A. P. “Protección de los bosques”. *Tratado de derecho ambiental*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013, p. 573.

dret al medi ambient amb altres drets reconeguts en el text constitucional mateix, com són el dret al desenvolupament econòmic (articles 128.1 i 130) i el de la propietat privada (article 33). Es tracta d'una harmonització que ja s'havia anunciat en l'anterior STC 64/82, de 4 de novembre, a la qual abans ens hem referit: “No se puede considerar como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento desmesurado de la producción, sino que se ha de armonizar la utilización racional de estos recursos y la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida”. Aquesta harmonització al capdavant consisteix a preservar el desenvolupament sostenible, equilibrat i racional, que satisfà les necessitats actuals però no oblida les generacions futures. Aquest desenvolupament sostenible no està directament descrit en la carta magna sinó que, tal com expressa Aguilera, bàsicament és el resultat de la ponderació entre el dret al medi ambient i el dret al desenvolupament econòmic que han d'informar tot l'ordenament jurídic que se'n deriva.⁹⁷

Malgrat que la legislació vigent aposta decididament per aquesta ponderació constitucional necessària entre protecció dels recursos naturals i la seva gestió sostenible, tal com hem vist que succeeix a escala internacional o europea, deixem constància que hi ha un corrent de la doctrina que en la dualitat postula per la necessitat d'enfortir encara més la legislació ambiental en detriment de la gestió dels recursos naturals. Aquest corrent considera que tant la legislació actual com el corrent jurisprudencial que l'interpreta són massa laxos i permissius respecte de la legislació que desenvolupa el creixement econòmic, en detriment de la mera protecció.

En aquesta línia, per exemple, tot comentant la STC 233/2015, de 5 de novembre, que analitza per primera vegada el principi de no regressió en matèria ambiental, Jaria adverteix que el nou corrent doctrinal es permet excloure l'aplicació d'aquest principi adduint “las dificultades intrínsecas de la propia extensión y abstracción de

⁹⁷ AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución española*. Barcelona: Ed. Atelier, 2000, p. 107.

la noción medio ambiente, y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de este instituto jurídico”.⁹⁸

En qualsevol cas, i com argumentarem en els apartats següents, cal considerar que aquesta constant fricció des de l’antagonisme entre protecció del medi i desenvolupament econòmic està impregnada tot sovint d’un contingut ideològic que no sempre objectivitzava la realitat legislativa. Moltes vegades es parteix del que Esteve anomena *errònia subjectivització dels recursos naturals*, com si els recursos naturals per ells mateixos imposessin els seus requeriments ecològics, quan en realitat són els tècnics els que, a partir d’un coneixement científic, interpreten i proposen els requeriments ecològics de cada recurs per fixar-ne la regulació, corresponent als poders públics d’acord amb el mandat constitucional, i prendre finalment les decisions pertinents per conservar-los.⁹⁹

Al capdavant, el grau de protecció i intervencionisme dels poders públics en el medi ambient serà o no suficient d’acord amb els estàndards que hom consideri que s’han d’assolir, però és una realitat objectiva que mai havia assolit els nivells actuals. Si seguim l’inventari d’Ibañez Méndez, per exemple, dels instruments creats per l’Administració pública per actuar en defensa del medi ambient i que també són aplicables als boscos, són profusos i intensos.¹⁰⁰ En aquest sentit hom esmenta la incorporació de béns al domini públic, la protecció territorial mitjançant la declaració d’espais naturals, els catàlegs de béns amb règim jurídic especial o les homologacions específiques de mitjans de producció. També hi relaciona les prohibicions i limitacions administratives generals i singulars que delimiten i limiten el dret de la propietat, les suspensions i limitacions temporals de les activitats, la potestat sancionadora, els mecanismes per a la restauració del medi alterat o les tècniques de foment. I tot plegat, al servei dels poders públics als quals,

⁹⁸ JARIA MANZANO, J. “Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2017, vol. VIII, núm. 1, p. 31. En sentit semblant, NOGUEIRA LÓPEZ, A. “El demediado derecho a un medio ambiente adecuado”. *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas*. PENDAS, B. (dir.) Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2018, vol. II, p. 2465-2481.

⁹⁹ ESTEVE PARDO, J. *Derecho al medio ambiente*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2014, 3a. ed., p. 162.

¹⁰⁰ IBÁÑEZ MÉNDEZ, I. “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”. *Observatorio medioambiental*, núm. 6, 2003, p. 65.

en tot cas, d'acord amb la jurisprudència constitucional, correspon “la elección de las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste” (S00TC 247/2007, de 12 de desembre, i 149/2011, de 28 de setembre).

A més si aquestes tècniques les portem a l'àmbit del dret forestal, hem d'afegir que aquests instruments d'intervencionisme administratiu tenen una clara i inequívoca vocació de garantir la sostenibilitat en la gestió productiva, seguint així els dictats dels tractats internacionals que s'han incorporat en la legislació sectorial ordinària, com més endavant exposarem.

B) El bosc com a concepte jurídic delimitador de la matèria competencial

Una vegada definits els boscos com un dels recursos naturals incorporats dins el concepte de *medi ambient*, caldrà que analitzem en què consisteix la matèria boscos que, com tot seguit analitzarem, serà objecte de la distribució competencial entre les diferents administracions.

Cal tenir present que quan la CE regula a quina administració correspon la competència en matèria de boscos, parteix d'una idea preconcebuda, ja que en el text constitucional no es defineix què s'ha d'entendre com a tal. En qualsevol cas, caldrà tenir present que el mateix TC ha destacat que els conceptes de matèries recollits en la CE i en els Estatuts molt sovint tenen un grau d'indeterminació que fa possible que una matèria pugui tenir elements d'un altre concepte material i, per tant, poden encaixar en diferents títols competencials (vegeu la STC 125/1984, de 20 de desembre). L'article 148.8 i l'article 149.3 estableixen com a matèria objecte de distribució competencial la de “montes y aprovechamientos forestales”, per bé que ens centrarem només en les forests que són l'objecte d'aquest treball.

Com hem vist en la part introductòria, la llei bàsica estatal vigent a l'entrada en vigor del text constitucional responia al nom de *Ley de montes* (denominació que manté el text vigent actualment), i obeeix a la tradició de la legislació espanyola d'anomenar-la d'aquesta manera; en canvi, la llei catalana de l'any 1988, de què tot

seguit parlarem, respon a la denominació de *Llei forestal*.¹⁰¹ L'una regula els forests i l'altra els terrenys forestals, com tot seguit veurem. La pregunta que pertoca fer-nos és si les dues estan regulant el mateix, o si les distintes denominacions hostatgen conceptes diferents que puguin albirar un conflicte a l'hora de determinar la matèria objecte de distribució competencial.

Una de les qüestions discutides en el camp doctrinal és a qui correspon determinar què cal entendre per *forests* com a àmbit d'aplicació de la legislació forestal i per extensió a la distribució competencial. Per Làzaro Benito, la qüestió no ofereix cap dubte i la fixació del concepte jurídic correspon a qui té la competència per legislar sobre el que és bàsic, i per tant correspon a l'Estat.¹⁰² Malgrat la contundència d'aquesta afirmació, això no exclou que les comunitats autònomes que tinguin competència de desenvolupament legislatiu sobre la matèria, no puguin desenvolupar aquest concepte, sempre que no ho facin sobre els seus elements essencials, de manera que el concepte podrà ampliar-se, però en cap cas reduir-se per tractar-se de mínims que en qualsevol cas germanitzen la uniformitat de l'ordenament forestal. Per López Ramón, si una comunitat autònoma amplia el concepte de *forest*, ho ha de fer d'acord amb les seves competències territorials, urbanístiques o agrícoles, ja que en cap cas té competències per incidir-hi des de la competència pròpiament forestal.¹⁰³ En canvi, Fernández García s'aparta d'aquestes opinions i sosté que la definició de la matèria no es troba en exclusiva en el criteri del legislador estatal, sinó que aquest està limitat per la realitat física que intenta definir el concepte, per la qual cosa en aquesta tasca ni l'Estat ni les comunitats no poden extralimitar-se d'aquesta realitat, ni envair altres sectors materials constitutius de títols competencials diferenciats.¹⁰⁴ I d'aquesta manera les

¹⁰¹ Castelló afirma que mentre que a Catalunya ja des de l'època de la Mancomunitat s'utilitza el concepte *forestal* per definir aquesta matèria, a l'Estat espanyol, sempre han regulat els *montes*. Una tradició que abasta fins i tot la denominació dels enginyers, que a l'Estat són "de montes", i a Catalunya, "forestals". CASTELLÓ VIDAL, J. I. *El bosc immobilitzat. Evolució històrica i anàlisi crítica de la política forestal catalana (1980-2014)*. Lleida: Pagès editors, 2017, p. 25.

¹⁰² LÁZARO BENITO, F. *La ordenación constitucional de los recursos forestales*. Madrid: Ed. Tecnos, 1993, p. 96 i seg.

¹⁰³ LÓPEZ RAMÓN, F. *Principios de Derecho Forestal*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2002, p. 40.

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. *Los montes de particulares en el derecho administrativo español*. Navarra: Ed. Aranzadi, 1994, p. 34.

comunitats autònomes, per exemple, podrien establir altres categories o singularitats addicionals amb l'objecte d'atendre les peculiaritats dels propis boscos.

No sempre és fàcil donar contingut a un concepte que tothom dona per conegut com aquest. A la Unió Europea, per exemple, en lloc de parlar de *forests* o de *terrenys forestals* s'utilitza el concepte *boscos*. Aquesta definició, a més, no és uniforme i els seus estats membres la defineixen en les legislacions respectives amb matisos diferenciats. Això ha fet que per poder actuar de manera homogènia en l'elaboració de les estadístiques forestals internacionals, l'Eurostat utilitzi un sistema de classificació creat per la FAO segons la qual un bosc és un terra amb una coberta de copes d'arbres superior al 10 % (o una densitat de població equivalent) i una superfície superior a 0,5 hectàrees, sempre que els arbres en la maduresa assoleixin una alçada mínima de 5 metres in situ.

A l'Estat espanyol, l'avui derogada Llei de forests, de 8 de juny de 1957, que fou vigent fins al 22 de febrer de 2004, diferenciava el que era terreny o propietat forestal —aquell terreny que complia unes determinades característiques botàniques— del que era forest —que incloïa els terrenys o propietats forestals, més aquells altres que, sense reunir aquestes condicions, haguessin estat objecte de resolució administrativa per aplicació de les lleis que regulaven aquesta matèria i en virtut de la qual haguessin quedat adscrits a la finalitat de ser repoblats o transformats, per tant, en terrenys forestals.¹⁰⁵ Vuit anys després, el Reglament de la Llei de forests, aprovat pel Decret 485/1962, de 22 de febrer, i atès que la diferència

¹⁰⁵ “art. 1. (...) 2. Se entiende por terreno forestal o propiedad forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo. No obstante se exceptúan de los comprendidos en dicho concepto los terrenos que formando parte de una finca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola y, asimismo, los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico. 3. Bajo la denominación de montes se comprenden todos los terrenos que cumplan las condiciones que se especifican en el apartado 2 y aquellos otros que, sin reunirlos, hayan sido o sean objeto de resolución administrativa por aplicación de las Leyes que regulen esta materia y en virtud de la cual hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados, por lo tanto, en terrenos forestales.”

només era terminològica i no configurava cap situació específica diferent,¹⁰⁶ va eliminar la diferència entre els dos conceptes, i va equiparar-los tot dient “monte o terreno forestal”.¹⁰⁷

D'aquests antecedents veu l'actual Llei de forests de l'any 2003, que és la legislació bàsica emanada de l'Estat, que, en l'article cinquè, defineix l'àmbit d'aplicació de la Llei en aquests termes: “1. A l'efecte d'aquesta Llei, s'entén per forest tot terreny en el qual vegeten espècies forestals arbòries, arbustives, de matoll o herbàcies, sigui espontàniament o procedeixin de sembra o plantació, que compleixin o puguin complir funcions ambientals, protectores, productores, culturals, paisatgístiques o recreatives”. El concepte no distingeix en funció del grau d'implantació de l'arbrat, i així mentre estadísticament es considera bosc quan els arbres cobreixen el 20 % de la superfície, la Llei no en fa cap distinció. El mateix text estableix també, en sentit negatiu, que no tenen la consideració de forest ni els terrenys dedicats al cultiu agrícola, ni els terrenys urbans, ni els terrenys que exclogui la comunitat autònoma en la seva normativa forestal i urbanística.

La legislació qualifica els terrenys forestals d'acord amb la seva funció; han de complir les funcions que la Llei els atorga, malgrat que la Llei no les defineix, sinó que només les enumera. És a dir, que si considerem com a bosc una superfície eminentment arbrada (ens remetem a la definició de la FAO que hem mencionat més amunt), és evident que la forest és un concepte més ampli que el del bosc. Aquesta opinió no és compartida per Sarasíbar perquè ella considera que quan la Ley de Montes es refereix indistintament a forests, boscos o forestal erra perquè es tracta de realitats diferents que els conceptes no incorporen, a diferència d'algunes

¹⁰⁶ Guaita considera que en la Llei, el concepte *monte* era més ampli que el de *terreny forestal*, “pero con muy buen criterio, el reglamento prescinde de esta pretendida diferencia para declarar sinónimas ambas expresiones”. GUAITA MARTORELL, A. *Derecho administrativo: aguas, montes, minas*. Madrid: Ed. Civitas, 1982, p. 218.

¹⁰⁷ “art. 4. 1. Se entiende por monte o terreno forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo. 2. Bajo dicha denominación se comprenden también los terrenos que, aún sin reunir las condiciones determinadas en el párrafo anterior, hayan quedado o queden adscritas a la finalidad de ser repoblados o transformados en terrenos forestales como consecuencia de resoluciones administrativas dictadas conforme a las Leyes que regulan esta materia.”

legislacions autonòmiques —entre les quals per cert no es troba la catalana.¹⁰⁸ En definitiva, Sarasíbar sustenta la necessitat de diferenciar el concepte *bosc* —que té unes funcions i una consideració específica en la lluita contra el canvi climàtic— de la resta de terrenys no arbrats, que tenen altres funcions, i que, per tant, no es poden assimilar, i considera, doncs, que la Llei hauria de superar aquesta confusió. A tal efecte, aquesta autora es remet a la diferència que segons ella la legislació europea fa de forests i boscos, entre d'altres, la qual no s'ha transposat a la legislació estatal bàsica.

El diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola defineix *monte* com una “gran elevación natural del terreno”, però admet com a segona accepció “tierra inculta cubierta de árboles, arbustos, matas o hierbas”. És a dir, la segona accepció defineix la terra coberta d'arbres, arbustos o herba, i per tant la llei que regula els forests no estaria tractant de les elevacions de terrenys (les muntanyes) sinó dels terrenys (elevats o plans) coberts d'arbres, coberts tan sols d'arbustos o herba. En sentit similar, l'Institut d'Estudis Catalans defineix *forests* com a “gran extensió de terreny no conreat cobert d'arbres”, o “bosc o terreny inculte, de propietat pública o privada, sotmès a l'Administració forestal”. I és en consonància amb aquest concepte més ampli que, en el paràgraf següent del mateix precepte, la LM amplia el concepte de *forests* a: “a) els terrenys erms, penyals i arenals; b) les construccions i infraestructures destinades al servei de la forest en què s'ubiquen; c) els terrenys agrícoles abandonats que compleixin les condicions i els terminis que determini la comunitat autònoma, i sempre que hagin adquirit signes inequívocs del seu estat forestal; d) tot terreny que, sense reunir les característiques descrites anteriorment, s'adscriu a la finalitat de ser repoblat o transformat a l'ús forestal, de conformitat amb la normativa aplicable; e) els enclavaments forestals en terrenys agrícoles amb la superfície mínima determinada per la comunitat autònoma”.

I, per acabar, la LM estableix una situació transitòria, en virtut de la qual s'incorpora dins el concepte de *forest* aquells terrenys no forestals sinó agraris, en els quals es conreen arbres durant el temps en què duri el torn (la longevitat natural dels arbres fins que es tallen): “4. Les plantacions d'espècies forestals de torn curt

¹⁰⁸ SARASÍBAR IRIARTE, M. *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Pamplona: Ed. Thomson Aranzadi, 2007, p. 93 i seg.

en règim intensiu sobre terrenys agrícoles estan sotmeses al que disposa aquesta llei durant la vigència dels torns d'aprofitament prèviament establerts, llevat que la comunitat autònoma decideixi expressament un període més curt, cas en què decidirà el titular una vegada finalitzat el període sobre l'aprofitament d'aquest terreny”.

En definitiva, doncs, quan la CE estableix com a matèria de distribució competencial les forests, hom ha d'acudir al concepte que ve regulat en la legislació ordinària, amb l'abast que acabem de veure.

C) Abast competencial de l'Estat

Com és prou conegut, la Constitució determina un sistema de distribució vertical del poder públic, que estableix diferents nivells territorials entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals. En el marc de l'assignació necessària entre aquests distints poders territorials, els articles 149.1.23, 148.1.8 i 148.1.9 de la CE regulen les qüestions competencials, i distribueixen les competències i atribucions en matèria forestal i ambiental entre l'Estat i les comunitats autònomes. En el primer d'aquests preceptes, s'estableix la competència exclusiva de l'Estat en “la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció, i la legislació bàsica sobre forests, aprofitaments forestals i vies pecuàries”, mentre que el segon relaciona com una de les competències que poden assumir les comunitats autònomes la de “forests i aprofitaments forestals” i “la gestió en matèria de protecció del medi ambient”.

La distribució competencial sobre aquestes matèries no sempre és fàcil. El mateix TC ja havia declarat el “carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente” (STC 102/1995, de 26 de juny). En aquest cas la complexitat rau en el fet que també en paraules seves “el medio ambiente incide en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE). Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con

incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente” (STC 306/2000, de 12 de diciembre).

Pel que fa a l'àmbit material d'aquesta competència de forests, ens remetem al que hem exposat en l'apartat antecedent. Pel que fa a l'abast que tenen la legislació bàsica que correspon a l'Estat i la de desenvolupament que correspon a les comunitats autònomes, ens hem de remetre a la doctrina constitucional continguda, entre d'altres, en les STC 329/1993, de 12 de novembre, i 102/1995, de 26 de juny, que estableixen que la finalitat de la legislació bàsica consisteix a assegurar, en nom d'interessos generals superiors als de les comunitats autònomes, un comú denominador normatiu. Pel que fa al caràcter bàsic de la legislació estatal en matèria de medi ambient, aquest objectiu comú seria “una política global del medio ambiente haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad” (STC 64/1982, de 4 de noviembre). D'altra banda, en la STC 33/2005, de 17 de febrer, s'estableix que “lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”. És a dir, que les comunitats autònomes quan legislen no poden reduir però sí que poden ampliar el nivell de protecció establert en la legislació bàsica. En sentit semblant, hom estableix que l'Estat, en l'exercici d'aquesta competència que li atorga l'article 149.1.23 de la CE, pot condicionar les competències sectorials de les comunitats autònomes “cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales” (STC 101/2005, de 20 d'abril).

Segons va establir la jurisprudència, el paràmetre interpretatiu de la distribució competencial en matèria ambiental es fonamenta en la necessitat de permetre acomplir el mandat de l'article 45.2 de la CE que tots els poders públics han de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, i per tant les competències s'han d'interpretar de manera tan àmplia com sigui possible per tal

d'aconseguir els objectius de protecció i millora de la qualitat de vida i de restauració del medi ambient (vegeu la STC 227/1988, de 29 de novembre).

Cal tenir present, com hem vist en apartats anteriors, que d'acord amb l'article 4.2.e del TFUE aquesta competència sobre el medi ambient l'Estat la comparteix també amb la UE, i per virtut de la distribució competencial constitucional a la vegada és desenvolupada per les comunitats autònomes. Es tracta al capdavant d'una triple actuació que ha de permetre que encara que les competències esmentades se solapin entre elles, es millori aquesta protecció. En tot cas però, seran les comunitats autònomes les que es constituïran com a actores principals en la gestió i protecció d'aquests recursos naturals, tal com ja havia referendat la STC 329/1993, citada.

Pel que fa als criteris que són característics de la legislació bàsica de medi ambient, la doctrina constitucional els va sintetitzar en aquests termes: “El primero de estos criterios se concreta en que ‘en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar [...] a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido’. El segundo criterio consiste en ‘que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos’ [...]. El tercer criterio a tener en cuenta es el relativo al alcance de la ‘afectación transversal’ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas” (STC 101/2005, de 20 d'abril).

Dit això, és evident que en la matèria ambiental és on s'ha fet palesa la necessitat de més coordinació entre els diferents àmbits territorials, atès que, com dèiem en ocasió dels tractats internacionals, l'efecte expansiu de les mesures ambientals que s'adoptin o que s'ignorin, supera qualsevol divisió política territorial. És per això

que, tot i que la legislació bàsica s'ha de limitar a fixar uns mínims comuns per a tothom, en matèria ambiental la jurisprudència constitucional n'ha estès la interpretació quan ha admès la possibilitat que l'Estat reguli fins i tot actes de gestió si l'interès general i la protecció del medi ambient ho requereixen. D'acord amb aquesta doctrina, el caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de competència no fa possible el fraccionament de l'activitat pública que s'exerceix sobre ell, sempre però que en aquest cas no es puguin exercir mecanismes de cooperació o coordinació, i “por ello, (se) requiera un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado” (STC 101/2005, de 20 d'abril). Però aquesta intervenció de l'Estat ho és amb caràcter excepcional tal com va tenir ocasió de ser recordat en la STC 118/2017, de 19 d'octubre que va declarar nuls els preceptes de la Llei de forests que atribuïen a l'Estat funcions executives de realització d'obres i conservació dels camins “al no concurrir circunstancias excepcionales que justificaran la extensión del alcance de lo básico hasta comprender puros actos ejecutivos”.

La distribució competencial no sempre ha estat pacífica entre les administracions, i al llarg dels temps s'han suscitat qüestions entre l'Estat i distintes comunitats autònomes que han discutit si determinades matèries es comprenien dins de la matèria forestal, a l'hora d'atribuir-ne la titularitat competencial. Tal com esmenta Lázaro Benito, a més d'aquest títol competencial hi ha tot un reguitzell d'altres títols competencials que incideixen sobre la matèria forestal, com ara els que fan referència a l'ordenació del territori, l'urbanisme, l'habitatge, l'agricultura, els béns de domini públic i patrimonials, ramaderia i pastures, foment i coordinació de la investigació, promoció de l'esport i l'adequada utilització de l'oci, estadística, espais naturals protegits, zones de muntanya, règim jurídic de les administracions públiques, legislació civil i coordinació i planificació de l'activitat econòmica.¹⁰⁹

I és que pel que fa a la determinació de quina és la matèria forestal, la doctrina constitucional també ha reconegut que, en matèries com l'ordenació del territori, l'urbanisme, el medi ambient i l'ordenació dels recursos forestals, existeixen

¹⁰⁹ LÁZARO BENITO, F. *La ordenación constitucional de los recursos naturales*. Madrid: Ed. Tecnos, 1993, p. 53 i seg.

profundes interaccions i que per determinar quina és la matèria i, per tant, el títol competencial de referència per a cada administració, cal atendre tant a la finalitat com al contingut de la norma o, dit d'una altra manera, a les tècniques legislatives utilitzades per assolir aquesta finalitat, tenint present però que “la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica” (STC 28/1997, de 13 de febrer; 71/1982, de 30 de novembre; 87/1989, d'11 de maig, entre d'altres).

I així, en aplicació d'aquesta doctrina, cal analitzar les diferents casuístiques, per exemple la sentència que va establir que la regulació del règim jurídic de les forests públiques i privades corresponia a l'Estat en la mesura que li corresponia la competència exclusiva sobre la legislació bàsica de forests “ello sin perjuicio de que exista una vertiente ambiental integrada en este título competencial sectorial y de que, incluso, algunos preceptos de la Ley, que en su momento analizaremos, pudieran encontrar su justificación constitucional en otros títulos competenciales” (STC 49/2013, de 28 de febrer). O una altra sentència que va determinar que la Generalitat tenia competència respecte del Catàleg de forests, malgrat que no era citat expressament en l'article 9.10 de l'Estatut de Catalunya, tot establint que quan la Constitució o un estatut declara una atribució de competències sobre una matèria, no cal que relacioni la llista de facultats concretes que comprèn aquesta competència i que cal deduir aquestes diverses facultats de la seva possible inclusió en la matèria sobre la qual recau (STC 71/1983, de 29 de juliol).

Tanmateix, com veurem a continuació, en la matèria que ens ocupa tant l'Estat com la majoria de comunitats autònomes han exercit les seves competències legislant en allò que és bàsic o desenvolupant aquesta legislació, respectivament.

2.1.3. La legislació estatal sobre els boscos

Tot seguit analitzem com s'ha concretat aquesta competència constitucional en matèria ambiental que inclou la protecció dels boscos, mitjançant les dues grans legislacions que hi incideixen: la legislació sobre biodiversitat i la forestal.

Ja ha quedat palesa, en apartats anteriors, la importància dels boscos com a recurs natural en el qual es fonamenta una part important de la biodiversitat, i a la vegada

com un recurs natural aprofitable que ni que sigui actualment d'una manera molt residual, possibilita un cert equilibri econòmic territorial que ha de permetre la subsistència de l'entorn rural.

A partir de les dades donades sobre la gran extensió de superfície forestal i el percentatge de propietat privada en el nostre àmbit territorial estatal, hom pot comprendre la importància d'unes legislacions que preservin aquest recurs natural que, com hem dit, té múltiples funcions, totes d'interès públic, com són, en especial, la regulació del microclima i la fixació de CO₂, la formació de paisatges i la conservació de la diversitat biològica. Es tracta d'unes legislacions proteccionistes que al mateix temps hauran de permetre l'aprofitament d'uns recursos forestals que han de fer possible la viabilitat d'aquella conservació, i a la vegada el nodriment econòmic d'un sector actualment molt afeblit que és un dels pocs recursos dels territoris eminentment rurals.

Les legislacions sobre biodiversitat i forests, i com després veurem, les estratègies governamentals respectives, haurien de complir aquesta funció de connectivitat entre els valors ambientals a protegir i l'aprofitament dels recursos naturals d'una manera sostenible, i superar així les posicions enfrontades entre les diferents visions que hi ha sobre la matèria. Tot seguit les analitzarem des d'aquesta perspectiva.

A) La legislació sobre biodiversitat

Pel caràcter transversal i inclusiu, cal analitzar en primer lloc la legislació sobre biodiversitat, que incideix en altres legislacions, fins i tot la forestal.

La protecció dels espais pels valors ambientals es remunta a la primitiva Llei de parcs nacionals, de 7 de desembre de 1916,¹¹⁰ una llei de tan sols tres articles que va servir per crear aquesta figura innovadora a l'Estat espanyol. La Llei va permetre la protecció d'espais naturals determinats que venien definits per diferents criteris,

¹¹⁰ Hi ha un cert consens a establir que en els orígens legislatius espanyols de la protecció de determinats espais per preservar els seus valors ambientals, s'hi troba el model nord-americà de conservació, que va donar lloc a la declaració dels parcs nacionals de Yosemite (1890) i Yellowstone (1872) i a la seva gestió centralitzada per part d'un servei nacional de parcs.

entre ells el forestal,¹¹¹ si bé la seva concreció remetia a un reglament posterior, i s'havia de fer tot plegat “de acuerdo con los dueños de los sitios (sic)”. Cal recordar, però, que ja abans d'aquesta llei existia un instrument de protecció de naturalesa forestal clara, el “Catálogo de los montes públicos exceptuados de la desamortización”, que com abans hem vist fou l'antecedent del que ara coneixem com a “Catálogo de montes de utilidad pública” i que tenia una clara voluntat de protegir determinats espais caracteritzats pels seus valors naturals i estratègics, els quals se sostreien de la seva desamortització i privatització conseqüent.

La Llei de parcs nacionals estigué vigent durant quaranta anys, fins que fou derogada per la Llei de forests, de 8 de juny de 1957, la qual va incorporar en l'articulat dos preceptes (articles 78 i 79), que no sols recollien allò establert sobre els parcs nacionals en la primitiva llei de 1916, sinó que a més procuraven diferents mitjans necessaris perquè aquests parcs poguessin complir la seva finalitat. Per tant, la protecció dels espais naturals incorporada en la legislació forestal era regulada de tal manera que permetia conciliar d'una manera pacífica la conservació d'aquests espais amb la seva gestió forestal. Aquesta voluntat conciliadora, autors com López Ramón opinen que finalment no es va assolir, en considerar que en la protecció dels espais naturals per part de l'Administració forestal van prevaldre els interessos de la indústria forestal per davant la mateixa protecció de la biodiversitat.¹¹²

La simbiosi legislativa entre forests i espais protegits va durar fins a la Llei estatal 15/1975, de 2 de maig, d'espais naturals protegits, que va derogar els articles 78 i 79 de la Llei de forests. Així, en aquesta nova llei no sols es van regular els parcs nacionals en un text legislatiu propi, sinó que també es van crear diversos instruments amb diferents graus d'intervenció per a la conservació d'una altra mena d'espais, com foren els parcs naturals, les reserves naturals integrals d'interès científic i els paratges naturals d'interès nacional. Posteriorment, a partir de

¹¹¹ L'article segon de la Llei defineix els *parcs nacionals* com “aquells llocs o paratges excepcionalment pintorescs, forestals o agrestes del territori nacional, que l'Estat consagra declarant-los com a tals, amb l'exclusiu objecte d'afavorir el seu accés per vies de comunicació adequades, i de respectar i fer que es respecti la bellesa natural de les seves paisatges, la riquesa de la seva fauna i de la seva flora i les particularitats geològiques i hidrològiques que continguin, evitant d'aquesta manera amb la major eficàcia tot acte de destrucció, deteriorament o desfiguració per la mà de l'home”.

¹¹² LÓPEZ RAMÓN, F. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Ed. Reus, 2019, p. 16.

l'entrada en vigor de la Constitució espanyola i amb la implantació del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, algunes d'aquestes comunitats —i la primera d'elles Catalunya— van redactar i aprovar lleis pròpies per protegir espais del territori respectiu.¹¹³

Quan ja s'havien aprovat diferents lleis autonòmiques que regulaven aquesta matèria, es va derogar la llei de l'any 1975 i es va aprovar la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de flora i fauna silvestre, que tenia per objecte fixar una sèrie de referències i conceptes comuns per al conjunt de l'Estat.¹¹⁴ Aquesta nova llei estatal aprovada en exercici de la competència estatal de l'article 149.1.23 de la CE era més ambiciosa que l'anterior i tenia per objecte la protecció, conservació, restauració i millora dels recursos naturals i, en particular, dels espais naturals i la flora i fauna silvestres. Aquesta iniciativa legislativa s'emparava en el deure que, com ja hem exposat, tenen els poders públics de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, el qual figura recollit en l'article 45.2 de la Constitució. I, d'aquesta manera, en la Llei s'establia que l'acció de les administracions públiques s'orientaria a aconseguir la protecció i restauració, millora i aprofitament ordenat de les forests, en fos quina en fos la titularitat, i que la seva gestió tècnica hauria de ser d'acord amb les seves característiques legals, ecològiques, forestals i socioeconòmiques, prevalent en tot cas l'interès públic sobre el privat (article 9).

¹¹³ Això va ser possible perquè en el sistema constitucional de distribució competencial no s'hi preveu de manera expressa i en favor de l'Estat la matèria d'espais naturals, i en aquest supòsit el mateix text constitucional preveu la possibilitat que, per mitjà dels Estatuts, les comunitats autònomes assumeixin com a pròpies les competències no adscrites a l'Estat; així ho va referendar la doctrina del Tribunal Constitucional atorgant a les comunitats autònomes el principal protagonisme legislatiu en matèria d'espais naturals protegits. Sobre la distribució competencial i la doctrina constitucional sobre espais naturals protegits, em remeto a CASADO CASADO L. "Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las comunidades autónomas." *Revista de Administración Pública*, núm. 172, enero-abril (2007), p. 255-292.

¹¹⁴ Una anàlisi d'aquesta llei ja derogada es pot trobar a ESTEVE PARDO, J. "Espacios naturales protegidos y patrimonio forestal". *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 755-769.

La incidència d'aquesta legislació en la protecció dels boscos fou molt important, en la mesura que va crear els plans d'ordenació dels recursos naturals (PORN) com a instruments de planificació dels espais naturals que havien d'aprovar les respectives comunitats autònomes, amb independència de la denominació que els atorguessin.¹¹⁵ D'acord amb l'article 4.2, els objectius dels PORN eren els següents: *a)* definir i assenyalar l'estat de conservació dels recursos i ecosistemes en l'àmbit territorial de què es tractés; *b)* determinar les limitacions que s'haguessin d'establir a la vista de l'estat de conservació; *c)* assenyalar els règims de protecció que calgués; *d)* promoure l'aplicació de mesures de conservació, restauració i millora dels recursos naturals que ho necessitessin, i *e)* formular els criteris orientadors de les polítiques sectorials i ordinadors de les activitats econòmiques i socials, públiques i privades, perquè fossin compatibles amb les exigències assenyalades.

Val a dir que aquest sistema de protecció tenia similituds amb els instruments d'ordenació que ja estaven previstos en la llavors vigent legislació forestal, la qual sempre ha integrat entre els seus valors i finalitats la preservació de la biodiversitat.¹¹⁶ N'és un clar exemple el fet que la Llei de forests de l'any 1957 ja establia en el seu articulat que els aprofitaments dels productes forestals tant en les forests catalogades d'utilitat pública com en les de propietat particular es farien “dentro de los límites que permitan los intereses de su conservación y mejora” (article 29).

Aquesta llei continuava reflectint la problemàtica resultant de la interacció entre la protecció d'espais —i la limitació conseqüent dels seus usos ordinaris— i els drets dels seus propietaris i de la població rural que depèn de l'activitat agrícola, forestal, ramadera i cinegètica que en resulten afectats. En aquest sentit, hom va introduir noves tècniques de protecció, com foren les zones perifèriques de protecció dels espais naturals protegits declarats per llei, destinades a evitar impactes ecològics o

¹¹⁵ Una novetat relativa com es pot entendre, perquè com ja hem dit en entrar en vigor aquesta llei, ja s'havien aprovat diferents legislacions autonòmiques, les quals havien creat instruments de planificació semblants.

¹¹⁶ Vegeu DE VICENTE DOMINGO, R. “Montes, biodiversidad, espacios naturales”. A: CALVO SÁNCHEZ, L. (dir.). *Comentarios sistemáticos a la ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes*. Pamplona: Ed. Thomson-Civitas, 2005, p. 957-1001.

paisatgístics procedents de l'exterior. També es regularen les àrees d'influència socioeconòmica, integrades pel conjunt dels termes municipals on es trobés ubicat l'espai natural i la seva zona perifèrica de protecció, amb la finalitat de contribuir al manteniment dels espais naturals protegits i compensar socioeconòmicament les poblacions afectades. I, per acabar, s'atorgava un règim de protecció preventiva per a les zones ben conservades que resultessin amenaçades per un factor de pertorbació que potencialment pogués alterar aquest estat.

Finalment, aquesta llei estatal d'espais naturals protegits fou derogada per la encara vigent Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, que també té caràcter de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, i regula el règim jurídic bàsic de la conservació, l'ús sostenible, la millora i la restauració del patrimoni natural i de la biodiversitat espanyola.¹¹⁷ Alguns dels capítols d'aquesta llei foren posteriorment desplegats en el Reial decret 139/2011, de 4 de febrer, per al desenvolupament del llistat d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del catàleg espanyol d'espècies amenaçades.¹¹⁸

La Llei estatal 42/2007 estableix que són les administracions competents les que han de garantir la gestió dels recursos naturals aplicant el principi de la sostenibilitat, tot vetllant pel manteniment i la conservació del patrimoni, la biodiversitat i els recursos naturals existents a tot el territori nacional, amb independència de la seva titularitat o règim jurídic. També es fa constar com a principi de la llei la utilització ordenada dels recursos per garantir l'aprofitament sostenible del patrimoni natural que ha de fer possible que aquesta protecció

¹¹⁷ Aquesta llei fou qualificada per veus autoritzades com a continuista de l'anterior: "La Ley de Patrimonio Natural presenta tanta continuidad respecto a la anterior, que se hace difícil entender la conveniencia de haber aprobado el nuevo texto legal". LÓPEZ RAMÓN, F. "De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad". *Revista de Administración Pública*, núm. 200, maig-agost, 2016, p. 216.

¹¹⁸ En aquesta llei es regulen les característiques, contingut i procediments d'inclusió, canvi de categoria i exclusió d'espècies en el llistat d'espècies silvestres en règim de protecció especial i en el catàleg espanyol d'espècies amenaçades; les directrius d'avaluació periòdica del seu estat de conservació i les característiques i contingut de les estratègies de conservació; les condicions tècniques necessàries per reintroduir espècies extingides i reforçar poblacions; les condicions naturals requerides per a la supervivència o recuperació d'espècies silvestres amenaçades, i els aspectes relatius a la cooperació per a la conservació de les espècies amenaçades.

permeti l'aprofitament ordenat i la restauració dels seus recursos renovables (article 2.c); és a dir, que malgrat tractar-se d'una legislació clarament conservacionista, la Llei preveu la possibilitat d'un cert grau d'aprofitament dels recursos naturals, atenent al fet que els terrenys a protegir majoritàriament són de propietat privada.

També és important destacar que en el text legal es pretén garantir la informació a la ciutadania i la conscienciació d'aquesta última sobre la importància de la biodiversitat, així com la seva participació en el disseny i l'execució de les polítiques públiques, inclosa l'elaboració de disposicions de caràcter general, dirigides a la consecució dels objectius de la Llei (article 2, apartat *h*). Es consolida així la necessitat de la participació de la ciutadania en l'elaboració de les normes reguladores ambientals de tot ordre, en clara consonància amb els instruments jurídics internacionals que l'Estat havia ratificat i als quals ja hem fet menció (per exemple, el Conveni d'Aarhus).

Així mateix, posem de relleu que la Llei estableix que en la planificació i gestió dels espais protegits i la conservació dels hàbitats i les espècies, s'han de fomentar els acords voluntaris amb propietaris i usuaris dels recursos naturals, així com la participació de la societat civil en la conservació de la biodiversitat (article 4). Aquests acords també han d'anar acompanyats de mesures fiscals i altres incentius econòmics per dur a terme iniciatives privades de conservació de la natura, i per desincentivar les que tinguin una incidència negativa sobre la conservació de la biodiversitat i l'ús sostenible del patrimoni natural.

En definitiva, doncs, la regulació legal sobre la conservació d'aquests espais en cap cas no desconsidera la possibilitat que en el seu si existeixin propietats privades, sinó que les reconeix i les preserva, tot establint limitacions atenent a la funció social rellevant accentuada que passen a tenir. I també destaquem que hom preveu una implicació dels propietaris i usuaris dels recursos naturals en la planificació i la gestió dels espais protegits i en la conservació dels hàbitats i les espècies, tot fomentant l'assoliment d'acords voluntaris amb ells. És a dir, que si bé no es vincula la conservació al "acuerdo con los dueños de los sitios" de la primitiva Llei de parcs nacionals de 1916, sí que es reconeix la necessitat de la vinculació i participació, i la preservació dels drets d'aquests propietaris afectats.

Per tant, és en aquest marc de cohabitació entre el dret i l'interès públic a la preservació del medi ambient i l'existència d'una propietat privada que titularitza bona part d'aquest territori protegit, que cal tenir present que, tot i la protecció de l'espai natural forestal, és possible mantenir en favor d'aquests propietaris, i d'acord amb allò que preveu la legislació forestal sectorial, un dret a l'aprofitament dels recursos naturals tradicionals que permeti fer viable el deure de conservar que la legislació els imposa.

Finalment, hem de mencionar la Llei 30/2014, de 3 de desembre, de parcs nacionals, la qual ha consagrat el model de gestió d'aquests espais per part de les comunitats autònomes, coordinats en xarxa, tal com establia la Llei 5/2007 precedent, de 3 d'abril, de la xarxa de parcs nacionals, que la Llei 30/2014 va derogar. La llei de parcs justifica la necessitat d'implicar l'Estat en aquests espais, la gestió dels quals correspon a les comunitats autònomes. Destaquem aquesta llei bàsicament ja que reafirma la voluntat del legislador que els parcs nacionals siguin un referent no tan sols en la forma de fer conservació sinó també en la manera de gestionar-los i d'implicar la societat en les seves activitats. És per això que es fomenten diferents mecanismes de col·laboració publicoprivada per mitjà dels convenis, acords, contractes territorials o qualsevol altre marc de col·laboració, en què s'han de preveure els compromisos de cadascuna de les parts. I també cal destacar que es preveu la figura dels patronats, on pretenen la integració de sectors i col·lectius en les activitats de gestió, així com la implicació i el suport de la població local resident. Malauradament, aquest model no s'ha seguit en la legislació catalana d'espais naturals protegits, com després analitzarem.

Per altra banda, aquesta llei també reafirma la necessitat de protegir els usos i les activitats tradicionals que històricament han practicat propietaris, usuaris o residents locals, en els parcs nacionals que hagin estat reconeguts com a compatibles o necessaris per a la gestió, i n'estableix els l·lindars per al seu exercici. Aquest és un nou exemple de la possibilitat de conciliar els objectius preservacionistes amb els de gestió sostenible dels recursos per part dels propietaris privats.

Posteriorment, més enllà d'aquesta legislació sobre biodiversitat, diverses normes han recollit d'una manera o altra aquesta necessitat de conservar el medi natural, i per inclusió, els boscos, i de fer possible a la vegada la gestió sostenible d'aquest recurs natural. Un exemple d'aquestes normes és la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental, que estableix tot un seguit de mesures de protecció per prevenir, evitar i reparar els danys mediambientals que les persones físiques o jurídiques que desenvolupen activitats econòmiques o professionals puguin causar, entre d'altres, als hàbitats naturals, dels quals els boscos poden formar part. Un altre exemple és la Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, entre els objectius de la qual es descriu el de fomentar l'activitat econòmica continuada i diversificada en el medi rural, mantenint i impulsant entre d'altres el sector forestal, o la inclusió en el programa de desenvolupament rural sostenible de les mesures que tinguin per finalitat la producció d'energia a partir de biomassa procedent de plans de gestió forestal sostenible.

B) La legislació forestal

L'altra legislació bàsica que hem d'esmentar en relació amb la conservació dels boscos és, naturalment, la legislació forestal. En paraules de Sánchez Hernández, el caràcter tuïtiu d'aquesta legislació “sobrepasa la consideración de que el monte sea de dominio público o sea de propiedad privada, ya que la protección jurídica del monte va dirigida al mismo monte, independientemente de que la titularidad sea pública o privada”.¹¹⁹

L'actual marc legal forestal bàsic el constitueix la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests (LM) que va derogar la legislació forestal preconstitucional.¹²⁰

¹¹⁹ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La propiedad privada de los montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre de los Montes)”. *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*. Madrid: Ed. Volres España, 2015, p. 1517.

¹²⁰ Tal com hem anunciat, la Llei de forests de 2003 va derogar la Llei sobre el patrimoni forestal de l'Estat, de 10 de març de 1941; la Llei 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals; la Llei 22/1982, de 16 de juny, sobre repoblacions gratuïtes; la Llei 5/1977, de 4 de gener, de foment de la producció forestal, i, sobretot, la “Ley de montes” de 1954.

Aquesta llei fou modificada posteriorment de manera puntual per les lleis 10/2006, de 28 d'abril; 25/2009, de 22 de desembre; 21/2015, de 20 de juliol, i 9/2018, de 5 de desembre. Amb l'aprovació de la llei del 2003 l'Estat va exercir la seva competència per establir la legislació bàsica sobre espais i aprofitaments forestals i vies pecuàries, quan algunes comunitats autònomes, la primera d'elles Catalunya, ja havien regulat sobre aquesta matèria en virtut del que disposa l'article 148.1.8 de la CE.

La implicació de la legislació forestal en la conservació dels boscos es fa palesa tant en el text originari de la Llei com en les diferents modificacions que precisament han tingut per objecte principal reforçar-ne aquesta consideració. Així, en el text consolidat vigent, la Llei proclama que té per objecte garantir la conservació i protecció de les forests espanyoles, promovent-ne la restauració, millora, sostenibilitat i aprofitament racional, tot basant-se en la solidaritat col·lectiva i la cohesió territorial. Com a principis que l'inspiren, la Llei enumera la gestió sostenible; el compliment equilibrat de la multifuncionalitat de les forests en els seus valors ambientals, econòmics i socials; la planificació forestal en el marc de l'ordenació del territori; el foment de les produccions forestals i els seus sectors econòmics associats; la creació d'ocupació i el desenvolupament del medi rural, i la conservació, millora i restauració de la biodiversitat dels ecosistemes i espècies forestals. També hi enumera la integració en la política forestal espanyola dels objectius de l'acció internacional sobre protecció del medi ambient, especialment en matèria de desertificació, canvi climàtic i biodiversitat; la col·laboració i cooperació de les diferents administracions públiques en l'elaboració i execució de les seves polítiques forestals, i la participació en la política forestal dels sectors socials i econòmics implicats.

Hem de posar especial relleu al fet que aquest text normatiu es basi en el principi de precaució, en virtut del qual quan hi hagi una amenaça de reducció o pèrdua substancial de la diversitat biològica no s'ha d'al·legar la falta de proves científiques inequívocues com a raó per ajornar les mesures encaminades a evitar o reduir al mínim aquesta amenaça. O també que es comprometi en la voluntat d'adaptar les forests al canvi climàtic, fomentant una gestió encaminada a la seva

resiliència i resistència i, en l'última modificació, la consideració dels boscos com a infraestructures verdes per millorar el capital natural i la seva consideració en la mitigació del canvi climàtic.

La legislació forestal parteix del convenciment que els boscos, independentment de la seva titularitat, exerceixen una funció social rellevant, tant com a font de recursos naturals i suport d'activitats econòmiques com per ser proveïdors de múltiples serveis ambientals, entre ells, de protecció del sòl i del cicle hidrològic; de fixació del carboni atmosfèric; de dipòsit de la diversitat biològica, i com a elements fonamentals de la connectivitat ecològica i del paisatge. I precisament per aquesta multifuncionalitat que tenen, d'acord amb el mandat constitucional, les administracions públiques venen obligades a vetllar en tots els casos per la seva conservació, protecció, restauració, millora i aprofitament ordenat, per potenciar aquests recursos i permetre que tota la societat es beneficiï de les seves externalitats.

És evident, doncs, que la legislació forestal, lluny de poder ser titllada, com fan alguns sectors crítics, de ser una legislació que només es preocupa per l'aprofitament dels recursos forestals, prioritza, quant a principis, i d'una manera clara i sense matisos, la protecció ambiental del bosc, la preservació de la seva funció biològica. I és que, usant les paraules de Moreno Molina, actualment “una política forestal cualquiera, no encuadrada o apoyada por una política ambiental, está destinada a perder todo su significado”.¹²¹

Aquesta legislació bàsica forestal per tal d'acomplir els principis i objectius que es proposa, articula diferents instruments, tots i cadascun dels quals obeeixen a la mateixa finalitat de compatibilitzar conservació i aprofitament, i que tot seguit enumerem.

a) La configuració d'una sèrie d'instruments (la llei els anomena *documents*), com l'Estratègia forestal espanyola, el Pla forestal espanyol, el Programa d'Acció Nacional contra la Desertificació, el Pla nacional d'actuacions prioritàries de restauració hidrològica forestal i el Pla nacional de control de la legalitat de la fusta

¹²¹ MORENO MOLINA, J. A.; DOMÍNGUEZ ALONSO, A. P. “Protección de los bosques”. *Tratado de derecho ambiental*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013, p. 573.

comercialitzada. El conjunt d'aquests instruments tenen per objecte, cada un d'ells i coordinadament des de l'àmbit general o singular respectiu, definir els objectius generals de la política forestal espanyola. Les estratègies, per tant, són instruments de gestió que comporten l'avaluació de l'estat present del sector del qual tracten, l'anàlisi de les seves problemàtiques i el disseny de les estratègies per fer-hi front, mentre que els plans suposen la definició dels recursos i els objectius concrets amb què aquelles estratègies s'han de materialitzar.

Aquest conjunt d'instruments no tenen la naturalesa jurídica de disposició de caràcter general, sinó que tenen una vocació purament programàtica, en la mesura que pretenen singularitzar les polítiques dimanats de les directives europees i les pròpies estratègies que aprova la UE, a la realitat estatal pròpia, amb el benentès que en la mesura que la gestió d'aquesta matèria correspon a les comunitats autònomes seran aquestes les que, a partir de les seves estratègies singularitzades al seu àmbit territorial, acabin portant-les a terme. En definitiva, el conjunt d'aquests instruments constitueix el full de ruta de les polítiques públiques que les administracions han d'observar respecte de les actuacions que s'hi descriuen.

També hem de mencionar els plans d'ordenació dels recursos forestals (PORF), que poden elaborar les comunitats autònomes, i que estaran referits a àmbits geogràfics amb característiques geogràfiques, socioeconòmiques, ecològiques, culturals o paisatgístiques homogènies. Aquests plans, tal com més endavant exposarem, d'acord amb l'opinió majoritària de la doctrina tenen naturalesa reglamentària, perquè incorporen normes d'aplicació, són elaborats amb tràmits propis dels reglaments i tenen caràcter executiu.¹²²

De la vinculació amb els instruments de conservació dels recursos naturals en dona compte el fet que en la mateixa legislació forestal s'estableix que si per al mateix àmbit existeix un pla d'ordenació dels recursos naturals —els PORN regulats per la legislació sobre biodiversitat als quals abans hem fet referència—, la part forestal d'aquests instruments tindrà la consideració de PORF, sempre que obtingui

¹²² Vegeu en aquest sentit GÓMEZ PUENTE, M. "Propiedad del suelo y ordenación de los recursos naturales." *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario*. Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999, p.100.

l'informe favorable de l'òrgan forestal competent. És a dir, hom sotmet jeràrquicament els PORF als PORN com una expressió més que la legislació ambiental configura la legislació forestal mateixa.

b) La regulació del Catàleg de forests d'utilitat pública, que, com abans hem tingut ocasió de descriure, històricament ha constituït un instrument útil per a la defensa i protecció jurídica de les forests públiques.¹²³

El Catàleg és un registre públic de caràcter administratiu que incorpora aquells terrenys forestals de titularitat pública que, com que són essencials per a la protecció del sòl enfront dels processos d'erosió, les comunitats autònomes poden declarar d'utilitat pública. També incorpora les forests situades a les capçaleres de les conques hidrogràfiques; les que contribueixin decisivament a la regulació del règim hidrològic, o que evitin o redueixin els despreniments de terres o roques i l'aterrament d'embassaments, i les que protegeixin cultius i infraestructures contra el vent. Igualment s'hi inclouen les forests que sense reunir plenament en l'estat actual les característiques anteriors siguin destinades a la repoblació o millora forestal.

Així mateix hi són també incloses les forests que contribueixen a la conservació de la diversitat biològica a través del manteniment dels sistemes ecològics, la protecció de la flora i la fauna o la preservació de la diversitat genètica i, en particular, les que constitueixen o formen part d'espais naturals protegits, zones d'especial protecció per a les aus, zones d'especial conservació, llocs d'interès geològic o altres figures legals de protecció, així com les que constitueixen elements rellevants del paisatge i aquelles altres que estableixi la comunitat autònoma en la seva legislació.

La conseqüència principal de la incorporació dels terrenys forestals en aquest catàleg és que se'ls atorga la naturalesa jurídica de domini públic i, en

¹²³ També fa un anàlisi de la importància del catàleg LÓPEZ RAMÓN, F. "Concepto y clases de montes en la legislación estatal y autonómica". A: COSCULLUELA MONANER, L. (dir.). *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Madrid: Ed. Civitas, 2003, p. 954.

conseqüència, els terrenys forestals passen a ser inalienables, imprescriptibles i inembargables.

c) L'enfortiment del domini públic forestal, tot regulant els mecanismes d'investigació i recuperació possessòria, de desconfrontament, i les accions de tempteig i retracte sobre finques de particulars, i la preservació posterior en els instruments d'ordenació territorial i urbanística.¹²⁴

d) La regulació de les forests protectores, que són aquelles forests de titularitat privada que gaudeixen d'alguna de les característiques semblants a les de titularitat pública que s'inclouen en el Catàleg, i a les quals, igual que a les públiques, se'ls obliga a redactar i executar l'instrument d'ordenació forestal corresponent, i es reconeix als seus propietaris el dret a la compensació econòmica per les limitacions que aquesta categoria els comporta.

e) L'establiment de les directius bàsiques de la gestió forestal sostenible que les comunitats autònomes si escau han d'aprovar, amb relació a l'adaptació a les forests espanyoles dels criteris i indicadors de sostenibilitat, la seva avaluació i seguiment, de conformitat amb els criteris establerts en resolucions internacionals i convenis de què Espanya sigui part i, en particular, els requerits per les forests incloses en la Xarxa Natura 2000.

f) La regulació d'un seguit d'instruments per controlar la gestió forestal sostenible que titularitzen els propietaris de les forests, però que l'Administració impulsa i controla, com ara els projectes d'ordenació forestal, els plans dasocràtics, els plans tècnics o figures equivalents, o les simples autoritzacions d'administracions quan els particulars no disposen de plans aprovats.

g) La incorporació del mecanisme de certificació forestal, per millorar el coneixement dels consumidors de productes forestals, de la relació entre aquests i la

¹²⁴ En aquest aspecte, i referint-se als drets de retracte, volem simplement esmentar una frase molt simptomàtica d'una veu molt autoritzada: "no puede dejar de llamar la atención la persistencia en la legislación forestal de un fondo de desconfianza hacia la propiedad privada, que se manifiesta en diversas medidas de incremento de la propiedad pública de los montes". LÓPEZ RAMÓN, F. "Montes, clases y régimen". *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2012, BIB_2012_23709.

gestió forestal sostenible, i que els fa també responsables en aquest ús racional i responsable.

h) La possibilitat d'establir unitats mínimes d'actuació forestals, per fer-ne possible la gestió eficient que la fragmentació excessiva dels terrenys impedeix, o la limitació dels canvis d'usos i de la modificació de la coberta vegetal.

i) L'adopció de mesures de defensa i conservació dels boscos davant dels agents naturals (erosió, allaus, etc.), plagues forestals i incendis.

j) L'establiment d'una potestat sancionadora, que reguli tot un seguit d'infraccions i sancions.

k) El foment de la investigació forestal i la transferència tecnològica dels resultats de la investigació forestal als òrgans responsables de la planificació i gestió de les forests públiques i privades.

l) La promoció activa de l'associacionisme de propietaris forestals per fomentar la gestió sostenible i multifuncional de les forests —atesa la realitat de les dimensions reduïdes de la gran majoria d'aquestes propietats, que ho dificulta—, i que puguin col·laborar amb l'Administració en l'exercici de les seves competències

m) La definició de mesures de foment econòmic, com subvencions, incentius fiscals, etc. en correspondència —ni que sigui teòrica— amb les externalitats positives de les forests ordenades.

En definitiva, doncs, aquestes són un seguit de mesures moltes de les quals, com ja hem exposat, tenen l'origen en la legislació forestal del segle XIX. A les comunitats autònomes els correspon desenvolupar normativament la majoria d'aquestes mesures i a les seves administracions complir-les i fer-les complir. En qualsevol cas garanteixen, o haurien de garantir una aplicació correcta, una harmonització dels dos pols en fricció constant, com són la conservació dels boscos i l'aprofitament dels seus recursos, mitjançant la seva gestió sostenible.

2.1.4. Les diferents estratègies espanyoles

Després de la relació de les dues legislacions que a escala estatal més incideixen en els boscos, hem de mencionar les diferents estratègies que han dissenyat les grans línies d'actuació dels poders públics estatals, i en les quals convergeixen harmònicament les polítiques públiques forestals i sobre biodiversitat.

A) L'Estratègia forestal espanyola (1999) i el Pla forestal espanyol (2002)

L'Estratègia forestal espanyola fou aprovada l'any 1999, i fou l'instrument de referència per establir la política forestal estatal. Conté el diagnòstic de la situació de les superfícies forestals i del sector forestal espanyol en aquell moment, i les previsions de futur, així com el disseny de les actuacions que havien de permeten articular la política forestal espanyola.

Volem destacar que aquesta estratègia forestal espanyola, que fou aprovada abans que s'aprovés la legislació bàsica, ja contenia un annex titulat "Relación de la estrategia forestal española con la estrategia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad", en la qual justificava els punts de connexió entre les dues estratègies, tot declarant que la conservació i l'ús sostenible de la diversitat biològica també és part de la sostenibilitat que es pretén garantir per a les àrees forestals espanyoles. D'aquesta manera, tota l'acció política determinada per les dues estratègies governamentals marca "políticas en la misma dirección, como no podía ser de otra manera, ya que la diversidad biológica y su mantenimiento es una parte del concepto de gestión sostenible de bosques acuñado en la Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques en Europa, compromiso firmado por España y que ha inspirado en una parte muy importante esta Estrategia Forestal".

Aquesta estratègia es va desenvolupar mitjançant el Pla forestal espanyol, un document executiu que fou aprovat l'any 2002, que es projectà per a trenta anys (2002-2032), i que és l'instrument de planificació a llarg termini de la política forestal espanyola. Seguint les directius europees a les quals abans hem fet menció, el Pla es basa en els principis de desenvolupament sostenible, el de multifuncionalitat dels boscos, la contribució a la cohesió territorial i ecològica, i la

participació pública i social en la formulació de polítiques, estratègies i programes, que en proposa al capdavant la corresponsabilitat de la societat en la conservació i la gestió.

B) Estratègia espanyola de canvi climàtic i energia neta horitzó 2007- 2012-2020 (2007)

Cinc anys més tard es va aprovar l'Estratègia espanyola de canvi climàtic i energia neta 2007-2012-2020 aprovada l'any 2007 per complir els compromisos assolits al Protocol de Kyoto. Aquesta estratègia fou anterior a la que l'any 2011 va aprovar la Unió Europea per donar compliment al compromís que havia adquirit en la Conferència de les Parts en el Conveni sobre la Diversitat Biològica celebrada a Nagoya (Japó) el 2010, i que hem esmentat abans.

L'estratègia principal que s'hi conté és que fixa com a prioritat augmentar la quantitat i qualitat dels embornals de carboni en el territori espanyol, i assolir com a mínim el 2 % establert en el Pla nacional d'assignació 2008-2012. A aquests efectes i atesa la naturalesa d'embornal dels terrenys forestals, en aquesta estratègia hom hi preveu polítiques que tenen a veure amb l'augment de la superfície forestal mitjançant accions d'aforestació i reforestació en terres agrícoles, abandonades o degradades, o la restauració de la coberta vegetal, mitjançant accions silvícoles adequades i espècies arbòries autòctones. També s'hi preveu potenciar l'activitat de recerca i desenvolupament sobre el paper del sector forestal com a captador de gasos amb efecte d'hivernacle, incloent-hi aspectes com la silvicultura del carboni i les tècniques de teledetecció; l'establiment d'accions preventives per evitar els incendis forestals i el repoblament de terres agrícoles, entre d'altres.

C) Pla estratègic del patrimoni natural i de la biodiversitat 2011-2017 (2011)

En concordança amb l'Estratègia europea, i en execució d'allò previst a la Llei de patrimoni natural i de la biodiversitat, per mitjà del Reial decret 1274/2011, de 16 de setembre, es va aprovar el Pla estratègic del patrimoni natural i de la

biodiversitat 2011-2017,¹²⁵ amb una vigència de sis anys, prorrogables fins a l'aprovació d'un nou pla estratègic que el substitueixi. En aquest pla estratègic espanyol s'hi estableix, entre d'altres, el principi de la responsabilitat compartida del sector privat, i s'hi reconeix també de manera expressa que aquest sector té un paper clau en la conservació i l'ús sostenible i que, per tant, cal fomentar la responsabilitat dels propietaris i augmentar la seva participació com a actors clau en el desenvolupament de les polítiques ambientals.

Pel que fa a la planificació forestal, el Pla estratègic espanyol recorda que el Conveni sobre la Diversitat Biològica recomana reforçar l'enfocament ecosistèmic, de manera que els plans i projectes d'ordenació forestal es configurin com una eina que inclogui directrius de conservació de la biodiversitat forestal i de bones pràctiques forestals, adequades per a les diferents activitats i tipus de boscos. En aquest sentit, els plans i projectes d'ordenació forestal es constitueixen com una eina d'integració ambiental que ha de permetre assumir objectius i incorporar consideracions sobre la biodiversitat en origen.

En aquest pla estratègic espanyol es reconeix també que els boscos gestionats de manera sostenible generen externalitats ambientals positives de què es beneficia la societat en el seu conjunt i que, per tant, s'ha de considerar la necessitat de pagar als seus propietaris pels serveis ambientals generats per la biodiversitat en general, i pels boscos en particular. Aquesta qüestió en cap cas no hauria d'anar deslligada de l'aprovació dels instruments de protecció ambientals, tal com tractarem més endavant.

Tant el Pla estratègic com les dues estratègies que el precedeixen en el temps coincideixen així en un objectiu essencial, el de garantir una gestió dels sistemes forestals espanyols completa i ecològicament adequada, estiguin o no inclosos en

¹²⁵ L'article 12 d'aquesta llei defineix com a objecte del Pla estratègic estatal del patrimoni natural i de la biodiversitat l'establiment i la definició d'objectius, accions i criteris que promoguin la conservació, l'ús sostenible i, si escau, la restauració del patrimoni, recursos naturals terrestres i marins i de la biodiversitat i de la geodiversitat. Aquest pla ha de contenir, almenys, els elements següents: *a)* un diagnòstic de la situació i de l'evolució del patrimoni natural i la biodiversitat i la geodiversitat; *b)* els objectius quantitatius i qualitatius a assolir durant el seu període de vigència, i *c)* les accions a desenvolupar per l'Administració General de l'Estat i les estimacions pressupostàries necessàries per a la seva execució.

les diferents xarxes d'espais naturals protegits. Aquest objectiu sobre el qual pivoten aquestes polítiques públiques només serà possible assolir-lo mitjançant la inserció de criteris de conservació i ús sostenible de la diversitat biològica en la gestió forestal de les formacions forestals sotmeses a ordenació, i a partir de la integració de criteris de conservació i ús sostenible de la diversitat biològica forestal a les polítiques sectorials relacionades directament o indirectament amb el sector forestal.

2.2. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN L'ÀMBIT CATALÀ

2.2.1. Catalunya, un país de boscos

Tal com hem exposat en cadascun dels àmbits territorials de què fins ara hem tractat (mundial, europeu i espanyol), també hem de deixar constància en aquest punt de la importància que els boscos tenen a Catalunya, a partir de facilitar-ne una sèrie de dades ben representatives. Prop de la meitat de la superfície de Catalunya és bosc: el 64 % és forestal, que equival a 2,06 milions d'hectàrees; el 63 % d'aquesta superfície —prop d'1,3 milions d'hectàrees— es considera superfície forestal arbrada —superfície amb recobriment arbori al 5 %—, és a dir, un 40 % de la superfície total del país.¹²⁶ Aquest percentatge és més alt que el d'Espanya (36 %), el Canadà (34 %), els EUA (33 %) o Suïssa (31 %), per posar exemples de països conceptualment forestals, i lleugerament inferior al de la mitjana de la Unió Europea (45 %). Per això Boada ha popularitzat l'afirmació que Catalunya és un país de boscos, malgrat que no n'hi ha gaire consciència.¹²⁷

A més, cada any s'incorporen més de trenta milions d'arbres nous als boscos, tot i que molts no acaben prosperant; entre l'any 1993 i l'any 2009, la superfície forestal arbrada del país va tenir un creixement del 4 %, la qual cosa significa un augment de 8.250 hectàrees anuals. Aquesta xifra ens indica que hi ha una regeneració molt important i, com abans ja hem comentat, és superior a la del conjunt estatal (2,19

¹²⁶ Dades extretes de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2018.

¹²⁷ BOADA, M. *Boscos de Catalunya. Història i actualitat del mon forestal*. Figueres: Brau edicions, 2003, p 6.

%), i molt superior a la mitjana europea (0,51 %). Aquest creixement, però, causa una preocupació profunda en el sector agrícola, perquè “comporta no tan sols la intrusió en el medi agrari, sinó que també genera quotes importants d’inseguretat jurídica i pèrdua de competitivitat de les explotacions agràries”, segons es recull en l’exposició de motius de la Llei 3/2019, de 17 de juny, dels espais agraris.

El 75 % de la superfície forestal catalana és de titularitat privada, i només el 25 % és pública i pertany a diferents administracions (ajuntaments, consells comarcals, diputacions, ministeris de l’Estat espanyol o departaments de la Generalitat). Pel que fa a la propietat privada, segons el cadastre, hi ha un total de 221.779 propietaris forestals privats. El 98,7 % d’aquests propietaris (219.015) tenen una superfície forestal inferior a les cent hectàrees. El 1,2 % (2.620) tenen propietats compreses entre les cent i les cinc-centes hectàrees i, finalment, el 0,1 % (144) tenen finques de més de cinc-centes hectàrees. El primer grup posseeix el 58,5 % de la superfície forestal privada, mentre que el segon i el tercer són propietaris, respectivament, del 32,2 % i el 9,3 % restants.¹²⁸ Per tant, quan parlem dels boscos catalans, parlem d’uns boscos majoritàriament de propietat privada, però amb moltes dificultats de gestió, perquè la meitat es troben molt fragmentats, i la seva rendibilitat és escassa o nul·la. La superfície forestal està ordenada en un 39,60 %. D’aquesta superfície total, un 30,08 % és superfície privada, i un 69,64 % pública, unes dades que, com hem vist, són molt superiors a la mitjana de l’Estat espanyol.

Així doncs, si a la importància de l’extensió superficial dels boscos al nostre país hi sumem l’interès creixent per controlar-ne els valors ambientals, hem de concloure, com feia Doñate, que darrere de l’ordenació i la gestió d’aquest vast espai forestal hi ha la gestió territorial, econòmica i ambiental d’una de les fonts de riquesa més

¹²⁸ INSTITUT CATALÀ D’ESTUDIS AGRARIS. “Debat 2018-2019. Reflexions sobre les polítiques forestals del bosc privat a Catalunya”. Institut d’Estudis Catalans, p. 4 i 5. Disponible a:
https://icea.iec.cat/wp-content/uploads/2019/09/DEFINITIU_CAMPOSANCOS_190918.pdf
[Consulta: 1 de maig de 2020]

importants del país, cosa que fa que la gestió dels boscos sigui un dels elements estratègics de la gestió del present i del futur.¹²⁹

Per altra banda, no podem desmerèixer la importància d'aquestes boscos com a proveïdors de serveis ambientals a les persones: proveeixen materials, aliments o recursos energètics, regulen el cicle de l'aigua, l'erosió del sòl o el cicle del carboni, acullen tot tipus d'éssers vius i ens presenten espais per fer esport o per al lleure, motius pels quals la preservació és molt important per al conjunt del país.¹³⁰

2.2.2. Marc estatutari forestal català

Exercint les facultats que li eren pròpies d'acord amb el text constitucional, per mitjà de l'Estatut d'Autonomia aprovat l'any 1979, la Generalitat de Catalunya va assumir com a competència exclusiva la de les “forests, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, espais naturals protegits i tractament especial de zones de forest, d'acord amb allò que disposa el número 23 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució” (article 9.10). També en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, en els termes que aquella legislació establís, va assumir el desenvolupament legislatiu i l'execució de protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per establir normes addicionals de protecció.

¹²⁹ DOÑATE, I. “Normativa: els arbres que no deixen veure el bosc”. *Medi ambient, Tecnologia i Cultura*, abril de 1999, núm. 23. Es pot consultar també a <http://www.gencat.cat/mediamb/revista/rev23-8.htm>.

¹³⁰ L'any 2016 el CREA i l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic van presentar els resultats del projecte ForESmap, un conjunt de mapes que valoraven la quantitat i la qualitat dels serveis ambientals o ecosistèmics que aporten els boscos a escala municipal. L'estudi permet conèixer quins serveis ambientals tenen més incidència i fer-ne un seguiment de futur per tal de valorar els efectes del canvi climàtic en ells, entre altres aspectes. Disponible a: <http://territori.gencat.cat/ca/detalls/Article/El-CREA-i-IOCCC-analitzen-els-serveis-ambientals-dels-boscos-catalans-municipi-a-municipi> [Consulta: 1 de maig de 2020]. Aquest any 2020 han presentat l'estudi “Canvis dels serveis ecosistèmics dels boscos a Catalunya al llarg dels darrers anys (període 1990-2014), dins el projecte ForEstime, en el qual es conclou una pèrdua de l'efecte embornal dels boscos a Catalunya, a raó d'un 17 % en vint-i-cinc anys. Disponible a: https://canviclimatic.gencat.cat/web/.content/02_OFICINA/publicacions/publicacions_de_canvi_climatic/Estudis_i_docs_adaptacio/FORESTIME.PDF [Consulta: 9 de novembre de 2020].

Posteriorment, en l'Estatut d'autonomia aprovat l'any 2006 (EAC) ara vigent, en l'article 116 es va regular el marc competencial en matèria d'agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals, i en l'apartat segon s'estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya "la competència compartida sobre [...] la regulació i el règim d'intervenció administrativa i d'usos de la forest, dels aprofitaments i els serveis forestals i de les vies pecuàries de Catalunya". Tot seguit analitzem quin és l'abast de la competència estatutària en aquesta matèria.

A) L'abast estatutari de la matèria forestal

Observeu, en primer lloc, que com acabem d'exposar, mentre en el primer Estatut de l'any 1979 la competència forestal i d'espais naturals es titllava d'exclusiva, en l'EAC es qualifica més encertadament com a competència compartida, que d'acord amb l'article 111 del mateix text estatutari es defineix com aquella en què "l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, i en virtut de la qual corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut".

Es tracta d'una competència compartida que, tal com afirmava Garcia de Enterría, comporta la titularitat necessària i inderogable i l'exclusió de qualsevol altre subjecte en l'objecte al qual es refereix, tot i que s'ha d'atenir al contingut bàsic estatal.¹³¹ Malgrat aquesta definició conceptual, la sentència del TC 31/2010, de 28 de juny, que va desmembrar l'Estatut de Catalunya, va declarar inconstitucional i nul l'incís "com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i el present Estatut". Segons la sentència, un cop suprimit aquest paràgraf, l'article 111 de l'EAC es limita a descriure correctament les facultats compreses en la competència de desenvolupament d'unes bases estatals el contingut i abast de les quals seran

¹³¹ Citat per GETE-ALONSO CALERA, M. C. "Monts". *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1988, volum I, p. 551.

sempre, i només, els que es desprenen de la Constitució interpretada pel mateix tribunal.

A parer seu i d'acord amb la sentència esmentada, el paràgraf declarat inconstitucional “no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los ‘principios o mínimo común normativo’ fijados por el Estado ‘en normas con rango de ley’, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre)”. D'aquesta manera es retreia al legislador que amb l'accepció esmentada es posava en perill la uniformitat de les bases i la competència del tribunal mateix en la seva interpretació: “El art. 111 EAC no se ajusta, por tanto, al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado. Si las bases son ‘principios’ o ‘normación mínima’ no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta”.

Per tant, la competència de què gaudeix la Generalitat li permet actuar de la manera tan àmplia com sigui possible per aconseguir els objectius de protecció i millora de la qualitat de vida i de restauració del medi ambient, però sempre a partir del marc bàsic estatal. Cal tenir present però que tal com ja hem exposat anteriorment, l'emblemàtica STC 102/1995, de 26 de juny, va definir l'abast de la competència estatal, establint que la legislació bàsica sobre el medi ambient no podia arribar a aquest grau de detall que impedis a les comunitat autònomes el seu desenvolupament. Aquesta línia es va confirmar posteriorment, en establir-se que “la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o discriminada” (STC 196/1996, de 28 de novembre). Aquesta posició doctrinal ha estat confirmada en

recents sentències tot afirmant que “el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización” (STC 45/2015, de 5 de març, i 141/2016, de 21 de juliol).

Així doncs, tot plegat suposa que la Generalitat respecte d'aquestes matèries, i en especial pel que fa a la matèria forestal, té potestats legislativa, reglamentària i executiva, dins el marc que li suposa la legislació bàsica dictada per l'Estat.

B) La definició de l'objecte competencial

Tal com hem fet en tractar les competències constitucionals, per determinar quin és l'objecte competencial, caldrà definir l'objecte material, en aquest cas la forest, que l'Estatut no defineix i per a la qual caldrà acudir a la legislació sectorial.

La Llei forestal catalana defineix el seu àmbit d'aplicació en termes força semblants a com ho fa la legislació bàsica, però amb algunes diferències que tot seguit ressaltem.¹³² Així en l'article segon de la Llei forestal de Catalunya (LFC) de la qual després parlarem, es recull la definició següent del seu objecte, i, al capdavall, de l'abast competencial: “2.1 D'acord amb aquesta llei, són terrenys forestals o forests: a) Els sòls rústics poblats d'espècies arbòries o arbustives, de matolls i d'herbes. b) Els erms situats en els límits dels boscos que siguin necessaris per a la protecció d'aquests. c) Els erms que, per llurs característiques, siguin adequats per a l'aforestació o la reforestació”. Per altra banda, també s'amplia en concepte amb terrenys que inicialment no tindrien aquella condició bàsica que atorga la vegetació forestal en el terreny, i així passa a considerar també com a terrenys forestals “els prats de regeneració natural, els aiguamolls, els rasos poblats anteriorment i transformats sense l'autorització corresponent i les pistes i camins forestals, [...] [els] terrenys forestals temporals, amb una durada mínima del torn de l'espècie, els

¹³² López Ramón sosté que tot i l'aparent amplitud de la potestat autonòmica per excloure determinats béns del concepte *forest*, les comunitats autònomes no en disposen pel concepte bàsic tota vegada que això correspon a la legislació bàsica estatal consistent a garantir la protecció i conservació dels boscos. (LÓPEZ RAMÓN, F. *Principios de Derecho Forestal*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2002, p. 40.)

terrenys agrícoles que circumstancialment són objecte d'explotació forestal amb espècies de creixement ràpid". I tal com ho fa també la legislació forestal, en l'article tercer estableix que no tenen la consideració de terreny forestal ni els sòls qualificats legalment com a urbans o com a urbanitzables programats, ni les superfícies poblades d'arbres isolats o de plantacions lineals, ni les superfícies destinades al conreu d'arbres ornamentals.

En els dos casos hi ha lleugeres diferències entre la definició que estableix la llei bàsica de què hem tractat en l'apartat 2.1.1.B), i la llei catalana. Això succeeix també amb les altres legislacions autonòmiques, que també han regulat l'objecte amb lleugers matisos. Aquestes diferències, segons Esteve Pardo, es localitzen en el que anomena *la perifèria* del concepte, en les precisions que a l'entorn del seu nucli s'efectuen per conferir-li el seu perfil exterior que, precisament, són la línia delimitadora respecte d'altres realitats materials properes a les forests.¹³³ Tot seguit analitzem les diferències, tot recordant però que la legislació catalana és anterior en el temps a la legislació bàsica estatal, i que, per tant, hi ha algunes disfuncions terminològiques fruit del moment en què neix cadascuna d'aquestes normes.¹³⁴

Hem dit que segons la legislació bàsica, s'entén per *forest* tot terreny en què vegetin espècies forestals arbòries, arbustives, de matoll o herbàcies, sigui espontàniament o procedeixin de sembra o plantació, que compleixin o puguin complir funcions ambientals, protectores, culturals, paisatgístiques o recreatives; i se n'exclouen els terrenys dedicats al cultiu agrícola, els terrenys urbans i els terrenys que exclogui la comunitat autònoma. Aquesta definició abasta doncs tot tipus de sòl —exclòs el sòl urbà—, en el qual es doni la circumstància biològica de l'existència de vegetació, tant sigui de creixement espontani com de plantació, llevat dels d'ús agrícola i els que expressament exclogui la comunitat autònoma.

¹³³ ESTEVE PARDO, José. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica forestal de los montes*. Barcelona: Ed. Civitas, 1996, p. 146.

¹³⁴ Unes diferències que a parer de Sarasibar no són essencials, ja que ella no les aprecia entre els terrenys que poden ser considerats com a forests (a la legislació bàsica) dels que són considerats com a boscos (a la catalana) (SARASÍBAR IRIARTE, M. "La necesaria construcción de un concepto jurídico independiente de bosque". *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2006. n.º 28. p. 11-36).

En canvi, la legislació catalana és més succinta i defineix com a *terrenys forestals* o *forests* els sòls rústics poblats d'espècies arbòries o arbustives, de matolls i d'herbes (en altres paraules, si gaudeixen de la circumstància biològica). D'aquesta manera, la legislació catalana discerneix entre sòls rústics (que inclou) i urbans o urbanitzables programats (que exclou), és a dir, dos conceptes que procedeixen de dues legislacions diferents: el rústic és un concepte no urbanístic sinó més propi de la legislació civil —que englobaria el sòl no urbanitzable i l'urbanitzable no programat, però també el sòl urbanitzable programat, mentre no s'ha desenvolupat—, mentre que el sòl urbà o urbanitzable programat que s'exclouen són conceptes urbanístics de la llavors encara vigent Llei sobre règim del sòl i de l'ordenació urbana, text refós aprovat pel Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril.

La legislació bàsica també inclou els terrenys erms, els roquers i els sorrals, mentre que la catalana no incorpora tots els terrenys erms, sinó només els situats en els límits dels boscos que siguin necessaris per a la protecció d'aquests i els que, per llurs característiques, siguin adequats per a l'aforestació o la reforestació. Aquesta legislació també esmenta les construccions i infraestructures destinades al servei de la forest en les quals s'ubiquen; els terrenys agrícoles abandonats que compleixin les condicions i terminis que determini la comunitat autònoma, i sempre que hagin adquirit signes inequívocs del seu estat forestal, i tot terreny que, sense reunir les característiques descrites anteriorment, s'adscriu a la finalitat de ser repoblat o transformat a l'ús forestal, de conformitat amb la normativa aplicable, i els enclavaments forestals en terrenys agrícoles amb la superfície mínima determinada per la comunitat autònoma, dels quals la legislació catalana no fa cap esment. En canvi, la legislació catalana inclou com a terrenys forestals els prats de regeneració natural, els aiguamolls, els rasos poblats anteriorment i transformats sense l'autorització corresponent, i les pistes i camins forestals.

Finalment, els dos coincideixen, amb diferent redacció, a considerar com a terrenys forestals temporals i per tant subjectes a la llei, aquells terrenys agrícoles que circumstancialment són objecte d'explotació forestal amb espècies de creixement ràpid.

A la vista d'aquesta comparativa, és evident que hi ha coincidència en el nucli del concepte, seguint la terminologia d'Esteve; només hi ha diferències en la perifèria del concepte,¹³⁵ i en la mesura que en cap cas no suposa una limitació del concepte bàsic, la definició més extensiva de la legislació de desenvolupament no l'entemem contrària a la potestat que li ve atorgada a la comunitat autònoma per mor del títol competencial.

Per la incidència complementària que té per a la definició del que cal considerar com a terrenys forestals, per acabar, esmentem l'entrada en vigor de la recent Llei 3/2019, de 17 de juny, dels espais agraris. Amb una terminologia més desenvolupada i precisa que la LFC, l'article 3 d'aquesta llei defineix com a *espai agrari* el conjunt d'ecosistemes amb aptitud i vocació productiva d'ús agrícola, ramader o forestal, transformats per l'explotació i l'ocupació humanes i que són, majoritàriament, destinats a la producció d'aliments i matèries primeres, o susceptibles de ser-hi destinats, i que formen part essencial de la matriu territorial. Destaquem que en l'espai agrari, hom hi incorpora l'espai agrícola, que és l'espai agrari conreat o apte per ser conreat i que disposa de la infraestructura necessària per dur a terme l'activitat agrícola, i l'espai ramader, que és l'espai agrari destinat a pastura o que és apte per a pastura i que inclou les zones de pastura, constituïdes per àrees herbàcies i àrees mixtes de matolls i herbes aprofitades a dent, i les d'aprofitament pecuari dels boscos i la infraestructura necessària per dur a terme l'activitat ramadera i de pastura. Però també incorpora l'espai forestal, i a tal efecte el defineix com "l'espai agrari que té ecosistemes forestals poblats d'espècies arbòries o arbustives, de matolls i d'herbes amb aptitud i vocació productiva de béns i serveis, o que constitueixen marges, i inclou les infraestructures necessàries per dur a terme les activitats i les funcions derivades del seu ús, com ara pistes i camins forestals, infraestructures i zones estratègiques per a la prevenció d'incendis".

¹³⁵ López Ramón les anomena *peculiaridades terminológicas*, però com es pot comprovar, crec que són alguna cosa més que simples diferències terminològiques en la mesura que incorporen a l'objecte de la llei, terrenys no previstos en la legislació bàsica. Vegeu LÓPEZ RAMÓN, F. "Concepto y clases de montes en la legislación estatal y autonómica". *Estudios de derecho público económico*. Madrid: Ed. Civitas, 2003, p. 944.

La definició d'*espai forestal* —que en la terminologia de la legislació forestal l'equiparàrem als terrenys forestals— presenta similituds conceptuals amb aquesta darrera, més enllà que en la primera s'hi incorporen uns terrenys accessoris que en la legislació forestal no es preveuen (com ara pistes i camins forestals, per exemple). La singularitat s'esdevé més endavant quan el precepte defineix com a *espais agraris*, entre d'altres, les superfícies de pastura, que també són considerades terreny forestal com hem vist en aquesta legislació sectorial, o els terrenys erms que tenen les característiques adequades per conrear-se amb unes condicions mínimes que permeten d'obtenir rendiments que en fan viable l'explotació, inclosos els situats als límits dels boscos, als quals també es refereix la legislació forestal. Tot plegat pot portar a disfuncions, en la mesura que, com més endavant veurem, la transformació d'usos forestals a agraris necessita el títol habilitant administratiu corresponent, situació altament confosa ja que semblaria que els terrenys poden gaudir d'una doble protecció, cadascuna d'acord amb la legislació sectorial respectiva, que fins i tot podrien ser contradictòries.

2.2.3. La legislació forestal catalana

Ja hem anat enunciant en apartats anteriors que a Catalunya, desenvolupant la legislació bàsica estatal —malgrat haver estat aprovada amb anterioritat a aquesta—, el marc normatiu sectorial el constitueix la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya (LFC). Al llarg dels anys, aquesta llei ha sofert diferents modificacions, totes elles molt puntals, per mitjà de les normes següents.

— El Decret legislatiu 10/1994, de 26 de juliol, pel qual s'adequa la llei forestal, la reforma de la qual va consistir a adaptar la llei forestal a la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i en concret a la nova regulació sobre l'acte presumpte i els principis de la potestat sancionadora.

— La Llei 7/1999, de 30 de juliol, del centre de la propietat forestal, que en establir un text normatiu propi, va derogar alguns dels preceptes que en la llei forestal regulaven aquest òrgan, del qual més endavant parlarem.

— La Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, que feu una modificació que va ampliar i concretar l'àmbit funcional del centre de la propietat forestal, i també alguns aspectes orgànics i del règim del seu personal.

— La Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana, que va modificar els terminis de prescripció de les infraccions.

— El Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, en virtut del qual per a les activitats d'aprofitament de productes forestals es varen substituir els règims d'autorització per règims de comunicació prèvia o de declaració responsable.

— La Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, que va simplificar els processos de tramitació de les activitats regulades per la llei forestal, especialment els aprofitaments dels recursos forestals, i va ampliar l'àmbit d'aplicació de la Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana, de la qual també parlarem.

— La Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, que afegí un article relatiu al règim d'intervenció de l'Administració en l'àmbit forestal agrícola.

Com ja hem dit, la Llei fou anterior a l'aprovació de la llei bàsica forestal, i per això molts dels principis que aquesta darrera conté varen encaixar a la perfecció amb el que anteriorment s'havia desenvolupat, de tal manera que no fou necessària cap modificació legislativa d'adaptació. Es tracta d'una llei, la forestal, que en paraules de Luna “como casi todas las leyes forestales, dedica más atención a los aspectos conservacionistas o proteccionistas de las masas forestales que a los

proprios del desarrollo de la actividad económica de la silvicultura”,¹³⁶ una reflexió aquesta que és tota una veritable declaració de principis.

A) La sostenibilitat com a principi informador de la legislació forestal

Si bé fou la legislació forestal espanyola de caràcter bàsic la que va consagrar l’any 2003 el principi de gestió forestal sostenible en el nostre ordenament intern, cal fer menció que la LFC ja n’havia fet un esment en la redacció original quan va proclamar que constituïa una de les seves finalitats “establir l’ordenament dels terrenys forestals de Catalunya per assegurar-ne la conservació i garantir la producció de primeres matèries, aprofitar adequadament els recursos naturals renovables i mantenir les condicions que permeten un ús recreatiu i cultural d’aquests terrenys” (article 1).

D’una simple lectura es pot observar que el precepte conté tota una declaració d’intencions inequívoca en favor de la compatibilització entre conservació i aprofitament sostenible dels recursos forestals, i un al·legat en defensa de la multifuncionalitat dels boscos, abans que aquest concepte irrompés amb força en la legislació bàsica estatal. I per reblar aquest principi, en l’article segon següent s’estableix com a primer objectiu “promoure i millorar en forma sostinguda la funció socioeconòmica de les masses forestals, fent-ho compatible amb la protecció del medi físic”, la qual cosa suposa normativitzar la concepció de la gestió forestal amb relació a la protecció del medi natural.

És veritat que a l’articulat d’aquesta llei no s’esmenta de manera expressa i formal el concepte de *gestió forestal sostenible*, com sí que fa la llei bàsica estatal (article 3.a de la LM), però podem afirmar que en la legislació catalana aquest principi hi és implícit, a partir de les expressions literals que consten en els primers preceptes que hem comentat (més enllà que en tot un seguit de normatives de desenvolupament, i en especial com després veurem, en aquella es regulen els

¹³⁶ LUNA SERRANO, A. “La nueva legislación forestal catalana”. *Actualidad Jurídica Agraria*. Lleida: V Jornades de Dret Agrari Comunitari, 2-3 de novembre, 1990, p. 23.

instruments d'ordenació forestal, aquest principi hi està perfectament identificat i hi consta desenvolupat de manera expressa).

Així, per exemple, en l'article 20 de la LFC, sota el títol “de la conservació i millora dels terrenys forestals”, s'estableix que “l'ús dels terrenys forestals ha de garantir la disponibilitat futura dels recursos naturals renovables i la conservació dinàmica del medi forestal”, o en l'article 46.1 de la LFC quan tracta dels aprofitaments forestals, s'estableix que “els aprofitaments dels productes forestals s'han de fer segons els principis de persistència, conservació i millora de les masses forestals”.

A més, la manca d'una menció expressa en la llei del concepte de *desenvolupament sostenible* no desmereix que sigui precisament sota aquest principi que s'hagi d'aplicar la norma. Així ho fa constar Bustillo, quan sosté que a l'empara dels articles 45 i 130 de la CE, el desenvolupament sostenible es configura com un principi jurídic constitucional que determina que tots els poders públics “a la hora de interpretar y aplicar las normas jurídicas en sus resoluciones, deben tener en cuenta el equilibrio de intereses que tal principio exige, con independencia de que el ‘desarrollo sostenible’ como tal esté invocado o no de forma expresa en el bloque normativo interpretado y aplicado”.¹³⁷

D'aquesta manera podem afirmar que des d'un inici, per mor de tenir incorporats els valors de la sostenibilitat, en la legislació catalana la gestió forestal no és un mecanisme de contraposició a la conservació de la biodiversitat sinó una expressió de com la gestió tradicional dels recursos naturals pot ser un mecanisme per preservar-la.

Els terrenys forestals són la reserva de biodiversitat principal del nostre país, i desenvolupen múltiples funcions ambientals que afecten el benestar de la societat. I malgrat que sovint —com hem anat repetint—, es presenta com una dicotomia la seva conservació amb l'explotació dels recursos naturals que s'hi contenen, això no necessàriament és així. En el passat, hauríem definit la *gestió forestal* com

¹³⁷ BUSTILLO BOLADO, Roberto O. “El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional”. *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2014, p. 43.

l'activitat humana que es remunta als principis dels temps i que consistia a aprofitar la producció natural dels boscos, extraient-ne la fusta o altres productes derivats (suro, bolets, plantes medicinals, etc.).¹³⁸ Actualment es posa l'accent en el fet que els usos i els aprofitaments forestals dels quals pretenen gaudir els seus propietaris han de ser els adequats per a la preservació de futur d'aquest medi tan sensible. D'aquesta manera, s'ha de tenir present la necessitat de conjugar els interessos públics i privats que hi concorren, cosa que es fa possible tot controlant la producció forestal perquè sigui racional i no se n'esgoti ni se'n malmeti la capacitat productiva i regenerativa de futur.

Tot plegat és fruit d'haver incorporat com a propi de l'ordenament jurídic el concepte de *sostenibilitat* que, segons Martin Mateo, consisteix a fer compatible el desenvolupament econòmic necessari perquè els nostres congèneres puguin viure dignament amb el respecte d'un entorn biofísic adequat.¹³⁹

I, així, avui definim la *gestió forestal sostenible* com "l'administració i ús dels boscos i terres forestals de forma i intensitat tals que mantinguin la seva biodiversitat, productivitat, capacitat de regeneració, vitalitat i el seu potencial per atendre, ara i en el futur, les funcions ecològiques, econòmiques i socials rellevants a escala local, nacional i global, i que no causin dany a altres ecosistemes".¹⁴⁰ Aquesta definició, la de la sostenibilitat, va néixer de la mateixa ciència forestal, tal com recorda Rojas Briales, quan fa més de tres-cents anys, l'any 1713, l'alemany Hans Carl von Carlowitz va publicar l'obra titulada *Silvicultura Oeconomica* en la

¹³⁸ Del que acabem d'afirmar n'és un exemple el contingut del llibre següent, que descriu com els propietaris han gestionat els boscos al llarg dels segles, i quines són les normes consuetudinàries que d'aquesta gestió n'han quedat: *Usos i costums de bon pagès sobre boscos i arbredes, recollits per l'oficina d'estudis jurídics de la Mancomunitat de Catalunya*. Barcelona: Mancomunitat de Catalunya, Impremta Casa de la Caritat, 1920, 192 p.

¹³⁹ MARTIN MATEO, Ramon. *Manual de Derecho Ambiental*. 2a ed. Madrid: Ed. Trivium, 1998, p. 41.

¹⁴⁰ Aquesta definició, com ja hem dit abans, fou adoptada en la Conferència Ministerial per la Protecció dels Boscos a Europa, Hèlsinki, 1993. Aquesta mateixa definició de la gestió forestal sostenible la trobem reproduïda a la COM (2013) 659 final (2013): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal*. Epígraf 3r, p. 5, i a la COM (2010) 66 final (2010): *Llibre Verd sobre protecció dels boscos i informació forestal a la UE: Preparació dels boscos al Canvi Climàtic*. Brussel·les, 1.3.2010. subepígraf 2.3, p. 6-12.

qual explicava que la conservació i el creixement dels boscos s'havia de portar mitjançant una utilització continuada, estable i sostenible; en aquesta obra es van utilitzar per primera vegada els conceptes *nachhaltig* (sostenible) i *nachhaltigkeit* (sostenibilitat): “L’art, la ciència, la laboriositat i la institució més assenyalades d’aquests països —deia Hans Carl von Carlowitz— dependran de la manera en què s’empregui la conservació i el gran creixement dels boscos amb vistes a assolir una utilització contínua, estable i sostenible, ja que aquesta és la causa indispensable sense la qual l’essencial del país no pot perdurar”.¹⁴¹

La gestió forestal sostenible és, per tant, una eina de gestió que no és nova, i que mercès a l’enginyeria forestal ha permès la conservació de la biodiversitat, la qualitat paisatgística, la vitalitat dels ecosistemes o la qualitat dels recursos forestals genètics. Malauradament, no sempre s’ha reconegut el paper important que han tingut els enginyers forestals —sovint titllats de professionals al servei del productivisme— per a la preservació d’aquest recurs natural al llarg dels anys.¹⁴²

B) Els mecanismes administratius forestals específics per a la conservació dels boscos

En sintonia amb la legislació forestal estatal bàsica, la legislació forestal catalana articula també els instruments que en l’estatal permeten la intervenció de l’administració en la fiscalització de les activitats forestals per no posar en perill la conservació dels boscos. I en aquest sentit, mercès a aquesta identitat entre les dues legislacions, cal tenir com a propis de la legislació de desenvolupament catalana, els mateixos instruments que per a la protecció dels boscos es contenen a la legislació bàsica que abans hem comentat i a la qual ens remetem, i que per economia processal ens abstindrem de reproduir.

¹⁴¹ ROJAS BRIALES, E.; SCHMITHUESEN, F. “300 años de sostenibilidad aplicada en el sector forestal – Hans Carl Von Carlowitz 1645-1714”. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*. Actas del IV Encuentro de Historia Forestal, 2013, p. 63-69.

¹⁴² Es pot veure la concepció que des del medi urbà es té del medi forestal en un estudi interessant d’ALCANDA VERGARA, P. “Percepción social de la realidad forestal. La importancia de conocer la opinión pública en la toma de decisiones sobre política forestal. Estereotipos de opinión sobre el monte y la naturaleza”. *Actas del 6º Congreso Forestal Español*. Vitoria: Sociedad Española de Ciencias Forestales, 10-14 juny de 2013.

En qualsevol cas, sí que és necessari, al nostre entendre, destacar alguns aspectes puntuals d'aquest marc normatiu, que més enllà dels instruments comuns amb la legislació bàsica, demostrin el compromís de la legislació forestal catalana amb la conservació dels boscos, com a estratègia que implica tots els sectors de la societat, i molt particularment les administracions públiques i els propietaris privats forestals.

a) Els plans de desenvolupament forestal

En primer lloc, destaquem que pel que fa a la planificació forestal, la legislació catalana preveu dos menes d'instruments: el Pla general de política forestal (PGPF) i els plans de producció forestal (PPF). La naturalesa jurídica d'aquests instruments és semblant a la que hem dit abans quan tractàvem dels instruments que regulen la legislació forestal bàsica: es tracta d'instruments de gestió que comporten l'avaluació de l'estat present i el disseny de les problemàtiques, les estratègies i les accions, mentre que els plans suposen la definició dels recursos i els objectius concrets.

Per acord de 17 de juny de 2014, el Govern de la Generalitat va aprovar el Pla general de política forestal 2014-2024, un instrument avui anul·lat judicialment,¹⁴³ que també preveia la incorporació de valors de biodiversitat en les polítiques forestals a emprendre, i que substituïa el pla anterior que s'havia aprovat l'any 1994, amb una previsió d'actuacions fins al 2004. Aquest Pla partia del principi que la gestió forestal garanteix la persistència de les masses forestals que compatibilitza amb l'aprovisionament de béns i serveis dels boscos i terrenys forestals de forma sostenible en el temps, tot afavorint la salut i la vitalitat dels ecosistemes forestals, el desenvolupament socioeconòmic del territori, la conservació de la biodiversitat i la prevenció dels riscos naturals. En tot cas, es partia del fet que l'obtenció de rendes a partir de la gestió forestal garanteix l'interès del titular de les forests per mantenir la funció productiva dels ecosistemes forestals, i que d'aquesta gestió es

¹⁴³ Per sentència de 20 de juliol de 2017, el TSJC va declarar nul aquest PGPF per manca d'un procés d'informació pública durant l'elaboració (STSJ CAT 8123/2017); contra la sentència es va presentar un recurs de cassació, que el passat 1 de juliol de 2019 el Tribunal Suprem va resoldre no admetre a tràmit, i va esdevenir així ferma la sentència del TSJC.

deriven nombrosos efectes ambientals positius “com són la prevenció dels riscos naturals enfront els incendis forestals, el control de plagues i malures, la millora de la salut i vitalitat dels ecosistemes, el manteniment de boscos joves que augmenten la capacitat de fixació de CO₂ o la conservació dels hàbitats i de la biodiversitat en els espais forestals” (p. 38).

En aquesta línia, es fixaven entre altres objectius del PGPF promoure la gestió activa dels terrenys forestals i la millora de l'accessibilitat a aquests terrenys com una necessitat per potenciar-ne les funcions socioeconòmiques i ambientals i fomentar la conservació de la biodiversitat. Entre els criteris d'actuació, el quart estableix que la gestió forestal ha de tractar de mantenir, conservar i millorar la biodiversitat en l'ecosistema, en espècies i nivell genètic i, on sigui apropiat, la diversitat i el nivell paisatgístic. També es declara que la planificació hauria d'establir l'inventari i els mapes de recursos forestals i que s'haurien d'incloure biòtops forestals ecològicament importants, com àrees de ribera i zones humides, àrees que continguin espècies endèmiques i hàbitats d'espècies amenaçades, definides en llistes de referència reconegudes, així com recursos in situ en perill o protegits.

El PGPF tenia com a objectius promoure la gestió activa dels terrenys forestals com una necessitat per potenciar-ne les funcions socioeconòmiques i ambientals i fomentar la conservació de la biodiversitat. També recolzava la propietat i la indústria forestal com a principals agents del sector econòmic i pretenia millorar la percepció social de la gestió forestal sostenible i promoure l'ús dels seus productes. Es proposava promoure el desenvolupament, la innovació, la transferència de tecnologia i la tecnificació dels processos productius del sector forestal, promoure una planificació eficient dels terrenys forestals i potenciar la coordinació i incorporació dels valors econòmics i ambientals forestals en altres planificacions sectorials per fomentar sinergies.

Aquest pla classificava els terrenys forestals en tres categories: la primera, els terrenys forestals d'especial interès, que són aquells que tenen un grau de protecció altament restrictiu de les seves possibilitats de canvi d'ús; la segona, els terrenys forestals d'alt valor, en els quals es donen uns valors condicionants o

circumstàncies que motiven una regulació que ha de garantir el manteniment o millora dels valors que en determinen la classificació, i la tercera i última, els terrenys forestals ordinaris que són aquells que no són de cap de les dues categories anteriors. Tots aquests terrenys quedaven subjectes a la tutela de l'Administració forestal, que és la que vetlla per l'ús racional. En definitiva, doncs, sense amagar la necessitat de potenciar el sector forestal, la planificació forestal del país no estava renyida en cap cas amb la preservació dels boscos per la seva multifuncionalitat.

Amb íntima relació jeràrquica amb el PGPF, hi trobem els plans de protecció forestals (PPF). Mentre que el PGPF general l'aprova el govern de la Generalitat i abasta tots els terrenys forestals, els PPF s'assimilen als PORF que abans hem citat de la legislació estatal, són aprovats per ordre del departament corresponent i contenen les línies generals de planificació i gestió que permeten per a àmbits territorials més petits i homogenis, aplicar els principis del PGPF. Aquestes línies generals de planificació s'han de reflectir, al seu torn, en els projectes d'ordenació i de plans tècnics de gestió i millora forestals —dels quals parlarem més endavant—, que es redacten d'acord amb les instruccions generals que a aquest efecte dicta el departament competent en la matèria. Tot plegat es tracta, en paraules de Pallarès, d'un disseny de planificació forestal en cascada, coherent i flexible, en què la manca d'un pla superior no impedeix l'aprovació d'un pla inferior, i en què a més no s'han d'aprovar necessàriament totes les figures regulades.¹⁴⁴

b) Els boscos que tenen un interès general

En segon lloc, mercès a la previsió de la llei bàsica, en la legislació catalana també es troba regulat el Catàleg de forests d'utilitat pública, un registre de caràcter administratiu que ja hem esmentat abans en parlar de la legislació bàsica estatal, i en el qual les comunitats autònomes han d'incorporar les forests de titularitat pública que han de ser conservades i millorades per la seva influència hidrologicoforestal.

¹⁴⁴ PALLARÈS SERRANO, A. "Estudio sobre las fortalezas y debilidades de la planificación de montes". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid, núm. 314, juny 2017, p. 106.

En consonància amb la legislació bàsica —en aquest extrem molt més detallada i actualitzada—, tenen aquesta consideració els terrenys forestals de titularitat pública situats a les capçaleres de les xarxes hidrogràfiques i amb masses forestals arbrades, per tal de protegir el terreny de l'erosió i obtenir productes forestals de qualitat, o aquells terrenys situats a les ribes de rius, rieres i torrents, per fer compatible la protecció del terreny amb la producció agrícola i forestal. També s'atorga aquesta condició als terrenys propers a poblacions la funció dels quals respongui a criteris d'esbarjo i de protecció del paisatge, per tal de conservar el terreny i contribuir al foment del lleure en contacte amb la natura.

Quan els terrenys forestals que tinguin aquestes característiques siguin de propietat privada, aquests són declarats protectors i s'incorporen en el Registre de forests protectores, un registre de caràcter administratiu en què constaran les càrregues, gravàmens i altres drets reals que suporten les forests que s'hi incorporen. En qualsevol cas, cal fer palès que la legislació forestal mateixa estableix que les limitacions incloses en la gestió de les forests protectores per raó de les funcions ecològiques, de protecció o socials, poden ser compensades econòmicament, cosa que analitzarem més endavant.

Pel que fa a les conseqüències de la consideració de forests catalogades d'utilitat pública o protectores, cal dir, en primer lloc, que sens perjudici del que disposa la legislació específica, en cas de no disposar d'un instrument de planificació d'ordenació de recursos naturals o forestals vigent a la zona, els seus propietaris han de presentar obligatòriament el projecte d'ordenació de forests o pla dasocràtic (a diferència de quan els terrenys forestals de propietat privada no tenen la consideració de protectors, la prescripció general és que la seva ordenació i gestió sigui voluntària), i això sens perjudici que, en el cas de les forests protectores, la gestió correspongui als propietaris privats.

D'acord amb la legislació bàsica, es disposa que aquests terrenys forestals es gestionaran per tal d'aconseguir la màxima estabilitat de la massa forestal, s'evitarà, si escau, la fragmentació ecològica dels terrenys forestals, i s'aplicaran mètodes silvícoles que persegueixin prioritàriament el control de l'erosió; del perill d'incendi; dels danys per neu, vendavals, inundacions i riuades, o altres riscos per a

les característiques protectores de la forest. A més, aquests terrenys es gestionaran per garantir-ne el manteniment en un estat de conservació favorable o, si escau, per a la restauració dels valors que van motivar la declaració.

D'altra banda, els terrenys forestals declarats d'utilitat pública o protectors han de ser qualificats pels instruments de planejament urbanístic com a sòl no urbanitzable d'especial protecció, una condició urbanística específica que atorga un afegit de protecció.

c) Els instruments d'ordenació forestal

De la mateixa manera que ho fa la llei de bases, la llei catalana també estableix la responsabilitat dels propietaris en la gestió de les forests públiques i privades, sota el control i l'ordenació general de l'Administració. En aquest sentit, s'institueix que per gestionar correctament els terrenys forestals s'hagin de redactar els instruments d'ordenació forestal corresponents, que si bé no són obligatoris quan es tracta dels particulars, sí que són preceptius per obtenir ajudes públiques i no eximeixen, en cas de no tenir-ne, de l'obtenció d'autorització administrativa prèvia abans de les tales d'arbres. En la darrera part d'aquest estudi, estudiarem més acuradament aquests instruments d'ordenació forestal.

La singularitat radica però en l'ens que aprova aquests instruments, el Centre de la Propietat Forestal, una entitat de dret públic que s'organitza en règim de paritat entre el sector públic i els representants del sector privat, dotat de personalitat jurídica i de plena capacitat d'obrar, regulat per la Llei 7/1999, de 30 de juliol, del centre de la propietat forestal. Aquest ens s'adscriu al departament competent en matèria forestal i d'acord amb els preceptes que el regulen, i té per missió fomentar la gestió forestal sostenible en els terrenys forestals de titularitat privada, de forma coordinada amb la gestió dels terrenys forestals de titularitat pública. A més, actua dins el seu àmbit competencial com a instrument executor de les polítiques establertes per la unitat competent en matèria de forests segons els objectius, eixos i línies d'actuació establerts en el PGPF.

Segons es llegeix a l'exposició de motius, la raó de ser d'aquest centre és la voluntat de fer una administració forestal participativa "que apropi i impliqui els

veritables agents i sectors afectats en les polítiques forestals, que, necessàriament, s'ha de basar en els principis de coordinació, d'eficàcia i de desconcentració, establerts per l'article 103 de la Constitució, i que ha de vehicular la col·laboració entre l'Administració i els propietaris i els productors forestals". Aquesta col·laboració juridicoprivada en la impulsió i fiscalització de la gestió forestal ha gaudit al llarg de més de trenta anys d'un ampli consens, i d'una valoració positiva per part del sector forestal, en la mesura que suposa la corresponsabilització de tots els agents en joc en l'aplicació del principi de la sostenibilitat en la gestió dels recursos forestals.

2.2.4. La legislació catalana reguladora dels espais naturals

De la mateixa manera que en estudiar el marc legislatiu estatal que afecta els terrenys forestals ens hem detingut en la legislació que regula la biodiversitat, ara pertoca fer-ho en la legislació que aquí regula els espais d'interès natural, que té una incidència molt important en els boscos del nostre país.

A) Marc legal general

La intervenció administrativa en la protecció dels boscos pels seus valors ambientals pren especial relleu en el sistema d'espais naturals, quan sense perdre els propietaris la titularitat dels seus terrenys ni l'obligació de preservar-los, l'Administració actua sobre ells d'una manera altament incisiva. A Catalunya, on històricament ja s'havia fet palesa una vocació incipient dels poders públics per conservar els espais naturals,¹⁴⁵ el marc legislatiu propi per a la seva protecció l'atorga la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals (LEN). Com la sectorial forestal, aquesta llei també es va aprovar un cop va entrar en vigor la Constitució

¹⁴⁵ En aquest aspecte cal tenir present el Pla de distribució en zones del territori català o *Regional planning*, publicat l'any 1932 per la Generalitat de Catalunya, que ja contenia una proposta de sistema d'espais naturals protegits i reserves forestals, o el Pla Provincial de Barcelona aprovat l'any 1963, que va establir un catàleg de parcs naturals que a partir dels anys setanta la Diputació de Barcelona va anar creant, tot constituint el Servei de Parcs Naturals. Vegeu BOADA, M.; RIVERA, M. "L'origen dels espais naturals protegits". *Medi Ambient*, núm. 27. Barcelona: Generalitat de Catalunya, novembre 2000.

espanyola,¹⁴⁶ però abans que l'Estat fixés la legislació bàsica per mitjà de la Llei estatal 4/1989 i creés per mitjà d'aquesta llei els PORN als quals la legislació catalana ja s'havia anticipat.

Tot i aquest desfasament temporal entre la legislació bàsica i la legislació de desenvolupament, aquesta regulació catalana dels espais naturals s'ha d'analitzar i interpretar sempre en el marc de les provisions que en aquest sentit procedeixen del dret internacional, del dret europeu i del dret estatal, tal com recorda la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya.¹⁴⁷

Al cap de trenta anys, aquesta llei continua vigent i només ha sofert dues modificacions: l'una, per mitjà de la Llei 12/2006, de 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient i de modificació de determinades lleis, entre d'altres, la d'espais naturals, i una altra de més recent, per mitjà de la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, que va incorporar diferents qüestions, algunes d'elles com veurem força substantives, com és la creació dels plans de protecció.¹⁴⁸

¹⁴⁶ L'Estatut de Catalunya aprovat per la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, estableix en l'apartat 10 de l'article novè la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'espais naturals protegits. L'Estatut aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, atribueix també a la Generalitat en l'article 144.2, "la competència exclusiva que, respectant el que disposa l'article 149.1.23 de la Constitució, inclou, en tot cas, la regulació i la declaració de les figures de protecció, delimitació, planificació i gestió d'espais naturals i d'hàbitats protegits situats a Catalunya". La Llei estatal 42/2007, de 13 de desembre, de patrimoni natural i biodiversitat ho reflecteix també així, quan en l'article 36 determina que són les comunitats autònomes les que han de declarar i determinar les fórmules de gestió dels espais naturals protegits en el seu àmbit territorial.

¹⁴⁷ "En aquest sentit, escau destacar, per exemple, en l'àmbit internacional, la convenció de Ramsar de 1971, sobre les zones humides d'importància internacional (amb 169 estats que en formen part i 2.212 espais objecte de protecció, entre ells, i pel que fa a Catalunya, els Aiguamolls de l'Empordà, el Delta de l'Ebre, el llac de Banyoles, i també Aiguestortes i l'Estany de Sant Maurici). D'altra banda, el Massís del Montseny també disposa de certa protecció, en formar part del programa de la UNESCO iniciat el 1970 que estableix una xarxa mundial de reserves de la biosfera reconegudes internacionalment. En l'àmbit europeu, són especialment significatives les provisions que contenen les anomenades 'Directiva aus' i 'Directiva hàbitats', ambdues transposades al dret intern, i que incideixen directament, com es veurà, sobre l'espai afectat pel Projecte de decret sobre el qual es dictamina." (Dictamen 303/2015, de 17 de setembre de la Comissió Jurídica Assessora.)

¹⁴⁸ López Ramón considera que la llei catalana estableix un règim molt més modern que la de la llei estatal de 1975, i considera que en alguns extrems, aquesta fou més avançada que la posterior legislació bàsica de l'Estat, per exemple, en incloure per a les ENPE

La llei catalana va justificar-ne l'aprovació en la necessitat de preservar aquests espais naturals, que patien diferents amenaces per mantenir la viabilitat dels equilibris naturals i per conservar els recursos vius.¹⁴⁹ A l'entendre del legislador català, aquests espais no havien estat suficientment protegits ni pel marc legal sectorial existent que fins llavors era la Llei estatal 15/75, de 2 de maig, d'espais naturals protegits, que definia uns mecanismes de tramitació i de gestió que hom afirmava que no corresponien a les necessitats de Catalunya en aquesta matèria, ni tampoc per la legislació sectorial urbanística, que malgrat que mitjançant els plans especials en sòl no urbanitzable s'havia aconseguit la preservació d'alguns espais (com fou el cas de la xarxa de parcs naturals a la província de Barcelona), aquest instrument al seu entendre no era suficient. Per tant, la Llei va entrar en vigor amb la convicció que els mecanismes específics que s'hi regulaven eren més adients per protegir, conservar, gestionar i, si escau, restaurar i millorar la diversitat genètica, la riquesa i la productivitat dels espais naturals de Catalunya. I tot això, permetent que la conservació fos compatible “amb el desenvolupament i la utilització dels recursos naturals i ambientals, en el marc de la protecció del medi i de l'ordenació racional i equilibrada del territori” (exposició de motius). Per tant, també aquesta

formes de participació i gestió de les entitats locals i dels particulars, i mesures de desenvolupament social i econòmic de les zones afectades, oferint respostes completes a les necessitats de conservació del territori; d'aquí que al seu parer, la llei mantingui la vigència trenta anys després de la seva aprovació (LÓPEZ RAMON, F. *Op. cit.*, p. 218). En canvi, Mallarach la considera obsoleta i pregona per a la seva substitució per una nova llei de patrimoni natural i de biodiversitat, actualment en fase de projecte: “El marc legal vigent —la Llei 12/1985, d'espais naturals, anterior a la primera Címera de la Terra a Rio de Janeiro, al Conveni de la Biodiversitat i a les polítiques europees que l'apliquen— té moltes mancances i ha quedat obsolet. Per exemple, no fixa les atribucions dels òrgans gestors, no estableix clarament els instruments de planificació i de gestió necessaris, subordina la conservació a l'urbanisme, no disposa de figures de protecció aplicables a escala local ni tampoc a la propietat privada, no té en compte les figures de conservació internacionals, el règim sancionador és molt poc efectiu, etc.” (MALLARACH, J. M. “Els espais naturals protegits de Catalunya: evolució durant els darrers quaranta anys, estat actual, diagnosi i propostes a mitjà termini”. *La Natura: ús o abús*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2008. <https://natura.llocs.iec.cat/sumari/>).

¹⁴⁹ En l'exposició de motius de la Llei s'enumeren com a tals perills la urbanització extensiva i sovint incontrolada; la construcció massiva de grans obres d'infraestructura, sense una avaluació prèvia de les seves conseqüències sobre la natura i el paisatge i sense una previsió de mesures paral·leles per compensar-ne o reduir-ne els efectes negatius; la pol·lució atmosfèrica, dels sòls i de les aigües superficials i subterrànies; la pressió especulativa sobre els espais naturals metropolitanos i costaners; l'accentuació del procés de desaparició de les zones humides; el perill d'extinció de diverses espècies; el flagell dels incendis forestals; la pèrdua de sòls agrícoles de primera qualitat, etcètera.

llei ambiental procurava trobar un equilibri entre la conservació i l'aprofitament dels recursos naturals. La Llei pretenia respondre també, com ho fa actualment la legislació bàsica, a una conciliació entre la preservació dels espais naturals i el desenvolupament sostenible, d'acord amb “les resolucions dels organismes internacionals especialitzats [que] destaquen l'estreta relació que hi ha entre la possibilitat d'assolir un desenvolupament estable i la conservació i la gestió adequades dels recursos vius” (exposició de motius).

La Llei catalana de 1985 parteix del convenciment de la necessitat de conciliar diferents interessos públics i privats en joc, tot declarant que “la protecció no pot significar per als seus habitants unes càrregues addicionals que n'agreugin la situació difícil, sinó, al contrari, ha de comportar una millora efectiva de les seves condicions de vida. Nombroses experiències internacionals demostren que és possible de fer compatibles el desenvolupament d'aquestes àrees i la protecció dels seus valors naturals. La presència de l'home moltes vegades perpetua les condicions ecològiques adequades d'aquest territori” (exposició de motius).

Per tant, la Llei és sensible a la preocupació del legislador pels efectes devastadors que una protecció d'aquests espais sense tenir en compte altres consideracions podria tenir per a les economies locals en general, per als propietaris dels terrenys en particular i, al capdavall, per a la mateixa viabilitat de la seva implantació. D'aquí el convenciment que la conservació dels espais naturals no podia anar contra la realitat agrícola, forestal i econòmica del territori, i que calia compatibilitzar els dos interessos, que no són excloents, sinó complementaris.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Compartim amb Martí Domènech la necessitat de preservar els valors agrícoles i forestals juntament amb els valors ambientals: “Sens dubte, el gran repte de la gestió del conjunt dels espais lliures mediterranis passa per valorar adequadament i dotar de projecte a la gran matriu formada per un mosaic d'usos agrícoles i forestals, de tipologies i intensitats d'usos molt diverses. En aquest marc, les polítiques públiques haurien de plantejar línies per al manteniment i potenciació dels valors d'aquests espais, sense que això signifiqui mantenir artificialment unes activitats en declivi, sinó molt al contrari, gestionar adequadament l'important canvi territorial que s'està produint. [...] En el cas dels usos forestals, la problemàtica és encara més intensa, ja que bona part dels boscos de la província de Barcelona no tenen pràcticament cap rendibilitat econòmica, i la manca de gestió comporta l'abandó i, sovint, l'aparició de processos de degradació progressius, o bé sobtats, com, per exemple, els incendis forestals. En aquest marc, els programes de prevenció d'incendis que desenvolupa la Diputació constitueixen una forma de gestió bàsica del territori, que ajuda a preservar-lo i permet plantejar, a partir d'aquí, projectes

En definitiva, doncs, podem afirmar que el legislador va optar clarament per una posició intermèdia entre el conservadorisme pur i dur, i l'exploració dels recursos naturals sense mesura. És a dir, el que Martí Boada descriu gràficament de la manera següent: “Es pot parlar de dos corrents amb difícils punts d'encontre: un que veu en la intocabilitat dels boscos l'ideal, situant el *wilderness* com a expressió màxima del model de conservació. De l'altra, la visió productivista, que veu en els boscos una dimensió extractiva. Entre les dues posicions hi ha una gamma de grisos entremitjos”.¹⁵¹

Cal esmentar que per establir quin és el marc legal de protecció dels espais naturals, també cal tenir en compte tres legislacions sectorials molt influents: la legislació urbanística, la del paisatge i la legislació sobre canvi climàtic, que tot seguit ressenyem. Advertim ja d'entrada, però, que aquestes legislacions sectorials són sufragànies, en certa mesura, de la de biodiversitat. Efectivament, la mateixa Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, estableix un principi de jerarquia normativa en virtut del qual quan els instruments existents d'ordenació territorial, urbanística, o de recursos naturals en general, resultin contradictoris amb els PORN, tots aquells s'han d'adaptar a aquests, i mentre aquesta adaptació no tingui lloc, les determinacions dels PORN s'han d'aplicar, en tot cas, prevalent sobre els instruments esmentats.

Pel que fa a la legislació urbanística, cal tenir present el Decret legislatiu 1/2010, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), l'article 3 del qual estableix que l'exercici de les competències urbanístiques ha de garantir, d'acord amb l'ordenació territorial, l'objectiu del desenvolupament urbanístic sostenible, que la defineix com “la utilització racional del territori i el medi ambient i comporta conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics

més ambiciosos. La recuperació de zones cremades o la gestió forestal conjunta per part d'associacions de propietaris són algunes de les iniciatives que, promogudes per la Diputació de Barcelona, cal seguir potenciant” (DOMÈNECH, M. “La planificació i gestió dels espais lliures a la província de Barcelona Evolució i progressos al llarg de tres dècades”. <https://parcs.diba.cat/web/documentacio/article>).

¹⁵¹ BOADA, M. *Boscos de Catalunya*. Barcelona: Ed. Lunwerg, 2012, p. 12. També a BOADA, M. “Paisatge Natural, explotar-lo o no”. *La Vanguardia*, 1 de març de 2015, p. 40.

i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures” (article 3.1). Aquest desenvolupament urbanístic sostenible en tot cas, bo i reconeixent que el sòl és un recurs limitat, comporta la configuració de models que atenguin la preservació però també la millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals i consolidin un model de territori globalment eficient.

Altrament, la TRLUC qualifica de sòl no urbanitzable tots els espais que incorpora el Pla d'espais d'interès natural dels quals tot seguit parlarem (article 32.a). Per tant, les prescripcions que per a aquests tipus de sòl estableix la legislació urbanística, els són directament aplicables en la mesura que no siguin contradictòries amb les més específiques i restrictives que prevegi la legislació d'espais naturals o els instruments que la desenvolupen. D'altra part, aquest sòl no urbanitzable està protegit urbanísticament per la restricció de les actuacions que hi són permeses, i per un procediment específic d'atorgament de les llicències o autoritzacions, en què s'incorpora de manera preceptiva i vinculant la fiscalització de la Generalitat de Catalunya, fidel i sempre desconfiada tutora de la potestat urbanística municipal.

Pel que fa a la legislació paisatgística, la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, té per objecte fer compatible el desenvolupament econòmic i urbanístic amb la qualitat de l'entorn, atenent als valors patrimonials, culturals i econòmics, i incorpora en el seu articulat els principis del Conveni Europeu del Paisatge, adoptat pel Comitè dels Ministres del Consell d'Europa el 19 de juliol de 2000 (altrament conegut com a *Conveni de Florència*). Aquest conveni internacional constitueix el marc normatiu estatal des del moment en què fou ratificat, tota vegada que no s'ha aprovat cap llei estatal de protecció del paisatge. Això no vol dir que el paisatge a l'Estat espanyol es trobi desprotegit, perquè com afirma Gifreu,¹⁵² la protecció del paisatge es preveu en moltes legislacions

¹⁵² GIFREU FONT, J. “La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo de Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2017, vol. III, p. 28.

sectorials i a més tradicionalment el paisatge ha estat inspirador del conjunt de normativa sobre espais naturals protegits de l'Estat espanyol.¹⁵³

El paisatge és, segon el dictat de la Llei, “qualsevol part del territori, tal com la col·lectivitat la percep, el caràcter del qual resulta de l'acció de factors naturals o humans i de llurs interrelacions” (article 3). En paraules de Nogué, aquesta percepció col·lectiva més enllà de la subjectivitat individual en apreciar una part del territori, és fruit que el paisatge “és sobretot, un projecte i un bé comú, un patrimoni col·lectiu, amb uns valors objectivables i gestionables, per més que els experimentem i en gaudim de manera individual”.¹⁵⁴

Aquesta llei catalana té per objecte el reconeixement, la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge, a fi de preservar-ne els valors naturals, patrimonials, culturals, socials i econòmics en un marc de desenvolupament sostenible i amb aquesta finalitat; el que fa la llei és prescriure la introducció dels valors de protecció, gestió i ordenació del paisatge, en el planejament i en les polítiques d'ordenació territorial i urbanístiques, i també en les altres polítiques sectorials que hi incideixen de manera directa o indirecta (article 1).

El primer principi que estableix la Llei és afavorir l'evolució harmònica del paisatge d'acord amb els conceptes d'*utilització racional del territori*, de *desenvolupament urbanístic sostenible* i de *funcionalitat dels ecosistemes*, i en aquest sentit reconeix que el paisatge és un element de benestar individual i col·lectiu que, a més de valors estètics i ambientals, té una dimensió econòmica, cultural, social, patrimonial i identitària. Aquest principi està en consonància amb el que preveu en idèntics termes el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel

¹⁵³ Entre elles la mateixa legislació forestal, que considera les forests com a “elements rellevants del paisatge (art. 13); el Pla forestal espanyol, que considera el valor de la utilització recreativa del paisatge com un dels paràmetres a tenir en compte per fer l'estimació econòmica de les forests (punt 2.4.), o l'Estratègia forestal espanyola, que considera la conservació i us de la diversitat biològica i del paisatge de les masses forestals com un dels objectius fonamentals. Vegeu FABEIRO MOSQUERO, A. “La protección del paisaje, su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 131. Madrid: Ed. Civitas, 2006, p. 517-547.

¹⁵⁴ NOGUÉ FONT, J. *El paisatge, entre el subjecte i l'objecte*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2017, p. 12.

qual s'aprova el Text refós de la llei del sòl i rehabilitació urbana, quan estableix que forma part del principi de desenvolupament sostenible la conservació i millora del paisatge (article 3), que constitueix el gaudiment del paisatge un dret dels ciutadans (article 5.a), i a la vegada també un deure d'ells mateixos de respectar i contribuir a preservar el medi ambient i el paisatge natural, i s'han d'abstenir de dur a terme actuacions que contaminin l'aire, l'aigua, el sòl i el subsòl, o de no permeses per la legislació en la matèria (article 6.a).

La protecció d'aquest paisatge, que sol ser l'expressió del treball de l'home en la pròpia natura i de manera especial en els paisatges forestals, pertoca als poders públics i no als propietaris dels terrenys afectats, malgrat que aquests darrers quedin vinculats a aquestes polítiques públiques. D'aquesta manera, seguint Clovis Siaka, tot i que l'ordenació i conservació pertoqui a les administracions públiques, cal recordar que el paisatge com a tal no gaudeix d'autonomia i està lligat al territori i, per tant, al sòl, motiu pel qual malgrat la percepció que el paisatge és un bé comú, no es pot desmerèixer que està vinculat a la titularitat dominical d'aquest sòl, i les actuacions que es duguin a terme sobre aquest bé immoble en què se sustenta seran emparades per la funció social que és inherent a la delimitació d'aquest dret de propietat.¹⁵⁵

Per acabar, la Llei 16/2017, de canvi climàtic de Catalunya, entre altres qüestions, promou la coordinació de tots els instruments de planificació sectorial relacionats amb el canvi climàtic i la coordinació de totes les administracions públiques catalanes, i a aquest efecte també preveu fomentar la participació de la ciutadania, dels agents socials i dels agents econòmics per assolir els seus objectius. En aquesta llei climàtica hom hi regula una sèrie de mesures a adoptar encaminades a preservar la biodiversitat i a reduir-ne la vulnerabilitat, com ara la necessitat d'avaluar els impactes del canvi climàtic en les mesures de planificació i de gestió dels espais naturals per garantir-hi la conservació de la biodiversitat, o la necessitat de revisar els plans de gestió dels espais naturals protegits tenint en compte el canvi climàtic.

¹⁵⁵ CLOVIS SIAKA, D. "La privatización del paisaje. Elementos para su aprehensión ius privativa". Ed. Aranzadi Insignis, p. 5.

Per preservar la biodiversitat, la Llei preveu una mesura que, com veurem, incidirà directament en el dret a la propietat forestal: s'ha d'establir una xarxa de reserves forestals destinades a la lliure dinàmica natural que sigui representativa del conjunt i la diversitat dels ecosistemes forestals de Catalunya, centrada prioritàriament en boscos madurs i d'alt valor natural, sense fixar-ne però altres paràmetres ni indicadors. Però feta aquesta excepció, la Llei de canvi climàtic també aposta decididament per la gestió forestal sostenible, i a aquest efecte estableix que les mesures que s'adoptin en matèria de boscos i de gestió forestal han d'anar encaminades a reduir la vulnerabilitat del sistema forestal i a optimitzar-ne la capacitat d'actuar com a embornal i com a font d'energies renovables i materials de construcció sostenibles.

Aquestes mesures han de fer possible definir i promoure una gestió forestal que, entre altres objectius, augmenti la resistència i resiliència de les masses forestals als impactes del canvi climàtic, redueixi el risc d'incendis forestals, aprofiti la biomassa forestal i recuperi els mosaics agroforestals i de pastures.¹⁵⁶ Aquesta gestió forestal sostenible és la que també postula, estableix i regula la legislació sectorial forestal, que, com ja hem dit anteriorment, ha incorporat en els instruments d'ordenació forestal tots aquests valors ambientals i de lluita contra el canvi climàtic.

B) Instruments de protecció dels espais naturals

Un cop establert quin és el marc legal general, hem de referir-nos, ni que sigui breument, als diferents instruments de protecció dels espais naturals. En la redacció vigent, la llei estableix una categoria genèrica, que n'inclou dues d'específiques.

a) La genèrica consisteix en els espais d'interès natural (EIN), que són aquells espais que d'acord amb les opinions científiques presenten un o diversos

¹⁵⁶ Els impactes del canvi climàtic no només són ambientals, sinó que a més són econòmics, i s'han de tractar conjuntament amb els responsables de polítiques econòmiques, tal com explica Borràs Calvo, que citant fonts de la UE explicava que aquests impactes a Europa havien estat avaluats a l'entorn dels cent mil milions de euros per a l'any 2020 (BORRÀS CALVO, G. "Les polítiques d'adaptació al canvi climàtic a Catalunya". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2013, volum IV, p. 13).

ecosistemes no essencialment transformats per l'exploració i l'ocupació humanes, amb espècies vegetals o animals d'interès científic o educatiu i els que presenten paisatges naturals de valor estètic. Aquests espais serien els que per equivalència, la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat denomina *paisatges protegits*,¹⁵⁷ i la seva delimitació es fa per mitjà del Pla especial d'interès natural (PEIN).

b) Dins dels PEIN s'hi incorporen els espais naturals de protecció especial (ENPE), que es classificaran d'acord amb quatre modalitats:¹⁵⁸ parcs nacionals, paratges naturals d'interès nacional, reserves naturals i parcs naturals.

c) Finalment, d'ençà de la modificació puntual de la llei de l'any 2006, també s'inclouen automàticament dins dels PEIN els espais que conformen la Xarxa Natura 2000, és a dir, les zones especials de conservació (ZEC), les zones de protecció especial per als ocells (ZEPA) i els llocs d'importància comunitària (LIC), quan la proposta sigui aprovada pel govern.

Aquesta és la situació del PEIN a 31 de desembre de 2017, desglossant la Xarxa Natura 2000 i els ENPE.¹⁵⁹

¹⁵⁷ L'article 30 de la Llei del patrimoni natural i de la biodiversitat estableix que en funció dels béns i valors que s'han de protegir, i dels objectius de gestió que s'han de complir, els espais naturals protegits, ja siguin terrestres o marins, s'han de classificar, almenys, en alguna de les categories següents: a) Parcs, b) Reserves naturals, c) Àrees marines protegides, d) Monuments naturals, o e) Paisatges protegits. Aquests darrers l'article 35 els defineix com "les parts del territori que les administracions competents, a través del planejament aplicable i pels seus valors naturals, estètics i culturals, i d'acord amb el Conveni del paisatge del Consell d'Europa, considerin mereixedors d'una protecció especial".

¹⁵⁸ "Amb l'aprovació de la LEN es va optar per configurar una tipologia quàdruple d'espais naturals de protecció especial (ENPE), assignar-los una denominació específica i atribuir-los diversa funcionalitat: a) Parcs nacionals, b) Paratges naturals d'interès nacional, c) Reserves naturals i, d) Parcs naturals. Tots els espais així declarats formalment, és a dir, els que en principi escau entendre que són de més gran valor ecològic, com sovint ha recordat aquest òrgan, s'integren també en una xarxa d'espais de més gran abast, anomenada PEIN (Pla d'espais d'interès natural), que, juntament amb aquells, n'inclou d'altres que són representatius de la riquesa paisatgística i de la diversitat biològica de Catalunya" (Dictamen 264/2017, de 28 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora).

¹⁵⁹ Font: Informe *Medi ambient a Catalunya 2016-2017*. Departament de Territori i Sostenibilitat. Generalitat de Catalunya.

	Nombre d'espais	Ha. terrestres	Ha. marines	Ha. totals
Pla d'espais d'interès nacional (PEIN)	184	1.019.763	85.629	1.105.392
Espais naturals de protecció especial (ENPE)¹⁶⁰ (a)		308.344	5.401	313.745
Parc nacional	1	13.900	0	13.900
Parcs naturals	14	257.617	4.049	261.666
Paratge natural d'interès nacional	7	12.011	0	12.011
Reserva natural integral	6	1.850	20	1.870
Reserva natural integral	58	13.814	934	14.748
Xarxa Natura 2000 (ZEC i ZEPA)	117	979.904	85.6149	1.065.518

D'aquesta manera, podem observar com, de la superfície total de 3.210.783,8 hectàrees que té Catalunya, l'any 2017 n'hi havia 1.019.763 amb alguna figura de protecció, cosa que representa el 31,76 % del total del territori. La superfície dels ENPE (parcs nacionals, naturals, reserves, etc.) representa un 28 % en relació amb la superfície del PEIN i un 11,87 % del total del territori català. I, per acabar, una gran part dels espais del PEIN (un 95 % de la seva superfície) formen part de la Xarxa Natura 2000.

¹⁶⁰ Inclou les zones perifèriques de protecció i les reserves naturals de fauna salvatge. Com s'ha dit, tots els ENPE s'inclouen dins del PEIN. No es compten els espais solapats.

Observeu, doncs, la importància que quantitativament té aquest sistema de conservació dels espais naturals i per tant com veurem, la importància d'aquest instrument com a delimitador dels drets d'una part molt important de la propietat forestal del nostre país, ja que al voltant del 40 % de la superfície forestal de Catalunya està inclosa a la Xarxa Natura 2000.¹⁶¹ Com és prou notori i conegut, aquesta afectació no està exempta de tensions, ja que la preservació d'un determinat espai, sigui privat o públic, es justifica sovint tant en els seus valors propis com els de l'ecosistema forestal, que ve donat moltes vegades per la inaccessibilitat de les zones de muntanya sovint recobertes de forest i per la seva inutilitat per als usos agrícoles o urbans. D'altra banda, existeix una identificació social molt estesa del valor de naturalitat dels boscos, amb independència i sovint amb desconsideració, de la seva titularitat, i que quan aquesta és privada sol incentivar el rebuig dels propietaris a les mesures protectores que restringeixen l'ús i la gestió forestal sense atendre a la pèrdua de la seva rendibilitat.¹⁶²

¹⁶¹ Segons un estudi de l'any 2007 de Germain-Mallarach, "la major part de la superfície del sistema d'ENP és de propietat privada. Només el PNAC i les RM són totalment de propietat pública. En les altres figures, quan predominen els terrenys de titularitat o de domini públic, solen provenir de l'aplicació de polítiques sectorials (zones de domini públic hidràulic o maritimoterrestre, etc.) o de la pervivència de règims tradicionals de tinença del sòl (boscos comunals), més que no pas del resultat d'una política activa d'adquisició de sòl per protegir els seus valors, cosa que s'ha donat només en uns pocs espais, sobretot PNAT de la regió metropolitana de Barcelona. Amb independència de la seva titularitat, l'ús dels recursos naturals està admès a la major part de la superfície dels ENP, i en els casos en què això no és possible sol ser degut al fet que les condicions del medi natural ho impedeixen, més que no pas a cap limitació derivada de la seva condició d'ENP. El grau de planificació sectorial (forestal, caça, pesca, etc.) d'aquests usos es troba en un grau mitjà: 33 ENP (22 %) no disposen de cap instrument de planificació sectorial, mentre que la resta sí que en tenen, encara que sovint incloguin només una part de la seva superfície". (GERMAIN, J.; MALLARACH, J. M. "Avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya". A: MALLARACH, J. M.; VILA, J.; VARGA, D. (ed). *El PEIN deu anys després: balanç i perspectives*. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, (Diversitas, 5), 2004.

¹⁶² Lloret analitza molt significativament les tensions entre conservació d'espais naturals i aprofitament dels recursos forestals: "Cal destacar que el valor d'aquests espais (naturals protegits) no resideix exclusivament en la seva naturalesa d'ecosistema forestal, sinó també en les espècies que alberga i que, per tant, són objecte de conservació en si mateixes. [...] D'una banda, una part important de la població aprecia els valors naturals dels boscos mentre que n'ignora o en menysté el valor econòmic; de l'altra, la propietat forestal o bé ha desestimat fer ús del bosc per manca de retorn econòmic o, si n'explota els recursos, se sent arraconada socialment i troba moltes dificultats a l'hora d'extreure'n un rendiment econòmic. La superfície forestal dels espais protegits comparteix aquesta tensió: els seus valors naturals semblen reconeguts de manera inoperant, alhora que la propietat sent

C) El Pla d'espais d'interès natural (PEIN)

Com ja s'ha dit, la modalitat més bàsica de protecció, la que s'utilitza en la gran majoria dels espais, és el Pla d'espais d'interès natural (en endavant, PEIN). Té per objecte, com hem dit, la delimitació i l'establiment de les determinacions necessàries per a la protecció bàsica d'aquells espais naturals que cal conservar, d'acord amb els valors científics, ecològics, paisatgístics, culturals, socials, didàctics i recreatius de què disposen, per atorgar-los una protecció bàsica.

Al PEIN se li atorga el caràcter de pla territorial sectorial dins del marc de la planificació territorial de Catalunya, i s'equipara a altres instruments d'aquest tipus que es deriven de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, i constitueixen, per tant, un dels instruments de desplegament del Pla territorial general de Catalunya. És per això que les seves determinacions vinculen tots els altres instruments de planificació física del territori, per la qual cosa, com ja hem dit més amunt, els plans, programes i projectes de naturalesa sectorial s'han d'ajustar a les seves determinacions i criteris.

El PEIN va ser aprovat pel Decret 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprovava el Pla d'espais d'interès natural, per bé que des d'aleshores el seu àmbit s'ha ampliat considerablement i les normes han estat modificades puntualment amb decrets successius.

Pel que fa al contingut, a més de les dades descriptives dels espais a protegir, el PEIN incorpora l'exposició de les causes d'una possible degradació i l'expressió d'actuacions preventives, la informació sobre el règim urbanístic vigent dins la zona, l'establiment de criteris de prioritat per a ampliacions futures de l'àmbit protegit, i, destaquem-ho de manera especial, la definició de certs beneficis tècnics i financers per a la població de la zona i les seves activitats per minimitzar en la

minvada la seva potestat legítima d'intervenir sobre els boscos a causa de les figures de protecció. Aquesta situació il·lustra un dels grans reptes de futur: compatibilitzar l'ús dels espais forestals considerant tant la conservació del patrimoni natural com els serveis que proveeixen, inclosos els de provisió" (LLORET, F. "La gestió dels espais forestals" *La Natura: ús o abús*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2008. Disponible a: <https://natura.llocs.iec.cat/sumari/> [Consulta: 10 de gener de 2018]).

mesura del possible el seu impacte econòmic negatiu. Aquests espais d'interès natural solen ser els que presenten un grau d'adequació més baix a les necessitats de conservació del seu patrimoni, tant pel nivell de protecció que ofereixen com per la greu mancança de recursos que pateixen.¹⁶³

D'acord amb els principis de la llei reguladora, el PEIN aposta decididament per la cohabitació entre conservació i desenvolupament sostenible, i preserva els drets dels propietaris, i a tal efecte fa una declaració d'intencions inequívoca en aquest sentit: “En el marc del Pla d'espais d'interès natural (en endavant PEIN o Pla) es potenciaran, congruentment amb les finalitats de conservació expressades al punt anterior, els usos i les activitats agrícoles, ramaderes, forestals, cinegètiques, d'aqüicultura, de pesca i de turisme rural, principals fonts de vida de la majoria d'habitants dels municipis que hi són inclosos, s'impulsarà el desenvolupament dels territoris de la zona per tal d'evitar el despoblament rural, i es promouran les activitats descontaminants del medi. A aquests efectes, es prendran les mesures oportunes per assegurar el manteniment d'aquestes activitats tradicionals en les seves condicions actuals i de forma compatible amb la protecció dels espais inclosos al Pla” (article 1.2).

Pel que s'ha vist abans en el quadre de superfícies, la figura de l'espai d'interès natural protegida per un PEIN és la més utilitzada i a la vegada la que ofereix un grau de protecció més bàsic. D'altra banda, aquests espais solen ser els que tenen més població resident a l'interior i on les activitats agroforestals ocupen més extensió.

Pel que fa als terrenys forestals, la legislació d'espais naturals i la forestal es coordinen en un punt, i és en la qualificació que s'atribueix als diferents terrenys que en formen part en funció de la seva propietat: així, els terrenys de propietat pública pel fet de la seva incorporació dins la delimitació del PEIN, s'incorporen al

¹⁶³ Així ho destaca GERMAIN, J. “Desenvolupament del PEIN en el marc de la política de conservació del medi natural i de l'ordenació del territori”. A: PINTÓ, J.; VILA, J. (ed.). *El PEIN, cinc anys després: balanç i perspectives*. Girona: Universitat de Girona, Càtedra de Geografia i Pensament Territorial, (Diversitas, 4), 1998, p. 41-50.

Catàleg de forests d'utilitat pública, mentre que els de propietat privada passen a tenir la condició de forests protectores.¹⁶⁴

Aquesta declaració de forest protectora comporta com ja hem vist, que els propietaris privats hagin de redactar de manera obligatòria —i no voluntària, com succeeix amb caràcter general— l'instrument d'ordenació forestal que correspongui a la seva finca, ja que altrament el redacta la mateixa Administració, tot i que els propietaris mantinguin igualment la titularitat en la gestió forestal de les seves finques. Es tracta d'un instrument d'ordenació forestal que, com ja hem avançat, per prescripció normativa incorpora mesures de preservació de la biodiversitat, la qual cosa permet que mercès a la gestió forestal prescrita s'accentuï la conservació de l'espai natural.

D) Els espais naturals de protecció especial (ENPE)

Amb una identitat pròpia, els espais naturals de protecció especial tenen diferents modalitats de protecció, cadascuna de les quals té uns objectius diferents i un mecanisme de declaració especial, i per a cadascuna seran les lleis o els decrets de declaració els que fixaran les normes que els desenvolupen.

En la mesura que la modalitat de protecció ve donada precisament per la naturalesa del propi espai a protegir, es preveu que la declaració d'un espai natural de protecció especial no exclogui la possibilitat que dins el seu àmbit es puguin constituir altres nuclis de protecció que prenguin alguna de les altres modalitats.

D'aquesta manera, els parcs nacionals són els espais naturals d'extensió relativament gran, no modificats essencialment per l'acció humana, que tenen interès científic, paisatgístic i educatiu. Per tal de preservar aquesta situació estricta de no incidència humana en el medi, la finalitat de la declaració és preservar-los de totes les intervencions que poden alterar-ne la fisonomia, la integritat i l'evolució dels sistemes naturals. Atès el rigor que suposa la declaració d'un espai com a parc nacional, aquesta s'ha de fer per llei.

¹⁶⁴ Tot això és d'acord amb el que estableixen els articles 11, 12, 13, 14, 15 i concordants de la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya.

Amb motiu de la consideració conservacionista especial, a l'interior dels parcs nacionals no s'hi permet cap activitat d'explotació dels recursos naturals ni cap altra de susceptible d'alterar-ne el paisatge, llevat de les activitats que són compatibles amb els objectius concrets de protecció. Aquesta limitació en qualsevol cas s'ha de posar en relació amb la regulació integradora que s'estableix en la legislació bàsica, la Llei de parcs nacionals a la qual abans hem fet esment, quan estableix que "els usos i costums tradicionals que històricament han practicat els propietaris, usuaris i residents locals en l'entorn dels parcs nacionals, reconeguts com a necessaris per a la gestió o compatibles amb aquesta, formen part dels elements modeladors de la configuració del territori que ha estat reconeguda d'interès general i, en conseqüència, són essencials per a l'assoliment dels objectius dels parcs nacionals, en la mesura que formen part dels valors essencials a protegir. En aquest sentit, en les lleis declaratives dels parcs nacionals cal atènr-se a la importància singular de la conservació activa i viable de les activitats tradicionals" (article 33).

Més enllà d'això, la protecció en aquest cas és absoluta, ja que de manera expressa es prohibeix en aquests espais la caça, la captura o la pertorbació de les espècies animals, les activitats extractives i l'execució de qualsevol obra o instal·lació, llevat de les necessàries per al desenvolupament del parc o les que, pel seu interès públic, siguin autoritzades, amb caràcter extraordinari i restringit, pel Consell Executiu, amb un informe previ del Consell de Protecció de la Natura.

El segon model de protecció el constitueixen els paratges naturals d'interès nacional, que són aquells espais o elements naturals d'àmbit mitjà o reduït que presenten característiques singulars atès el seu interès científic, paisatgístic i educatiu, amb l'objectiu de garantir-ne la protecció i la de l'entorn, i que també són declarats per llei. En aquesta tipologia s'hi permet un nivell d'aprofitament determinat dels propietaris, en la mesura que es preveu que s'han de limitar, però no prohibir, els usos tradicionals agrícoles, ramaders i silvícoles, sempre que siguin compatibles amb els objectius concrets de la protecció i a les altres activitats pròpies de la gestió de l'espai protegit.

En un tercer nivell, les reserves naturals són espais naturals d'extensió reduïda i de considerable interès científic de les quals es pretén aconseguir preservar íntegrament el conjunt d'ecosistemes naturals que contenen o d'alguna de les parts. En aquest cas, la declaració de reserves naturals es fa per llei quan és reserva integral, i per decret del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya quan només és reserva parcial. En les reserves naturals, les intervencions productives també hi són prohibides, en la mesura que la seva declaració té per finalitat, precisament, preservar de qualsevol intervenció humana tots els sistemes naturals i la seva evolució. En aquestes reserves només hi són permeses les activitats d'investigació científica i de divulgació dels seus valors, per tal d'incidir sobre l'evolució dels sistemes naturals per assegurar-ne el millorament, la reconstrucció i la regeneració i per aprofundir-ne el coneixement. Tant és el rigor de la protecció, que fins i tot l'accessibilitat hi és rigorosament controlada.

En el cas que la declaració de la reserva natural sigui parcial, per protegir d'una manera absoluta les formacions geològiques i geomorfològiques i determinats biòtops, espècies, hàbitats i comunitats i conservar o constituir escales en les vies migratòries de la fauna salvatge, es permeten les activitats productives en un estat molt primari, sempre que directament o indirectament no puguin perjudicar els valors naturals de protecció.

Per acabar, els parcs naturals són els espais naturals que presenten valors naturals qualificats, la protecció dels quals es fa amb l'objectiu d'aconseguir-ne la conservació d'una manera compatible amb l'aprofitament ordenat dels seus recursos i l'activitat dels seus habitants. És a dir, en aquests espais es pretén conciliar protecció i producció. En aquest cas no hi ha reserva de llei, sinó que la seva declaració es fa per decret del Consell executiu de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a la gestió d'aquests espais, la dels parcs nacionals, les reserves naturals integrals i els paratges naturals d'interès nacional, correspon a l'Administració de la Generalitat, en exclusiva. En canvi, la gestió dels parcs naturals i de les reserves naturals parcials correspon, en principi, als seus promotors, i en el decret de declaració hom pot establir la participació de la Generalitat, de les entitats locals, dels propietaris i de les entitats afectades en els òrgans rectors.

En qualsevol cas, sent aquest el principi general, la LEN preveu per a cada espai natural de protecció especial les lleis o els decrets de declaració i pot fixar per a cadascun d'ells les mesures necessàries per a la participació efectiva d'altres departaments de la Generalitat, entitats locals i organitzacions professionals directament implicades en els òrgans rectors. Com ja tindrem ocasió d'exposar més endavant, la manca d'una participació efectiva dels propietaris forestals en els seus òrgans de gestió és un dels elements que ha tensionat en bona mesura la relació entre aquest col·lectiu i les administracions que els exclouen, amb la corresponent pèrdua d'efectivitat de les polítiques proteccionistes dels diferents espais.

E) La Xarxa Natura 2000

Molt breument, i només per contextualitzar-ho, cal esmentar la Xarxa Natura 2000, de la incidència notòria de la qual ja hem deixat constància en la protecció dels espais naturals. Es tracta d'un instrument que pretén fer compatibles la protecció dels hàbitats i espais naturals amb l'activitat humana tradicional, que com hem vist en el quadre anterior està molt implantada, i que és molt important en la política europea ja que abasta un 20 % del seu territori.

Aquesta xarxa té l'origen en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservació de les aus silvestres i que preveu la creació de zones de protecció especial per a les aus, i en la Directiva 92/43/CEE, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres, que preveu la creació d'una xarxa ecològica europea coherent de zones especials de conservació. Les dues van ser incorporades en el nostre ordenament per la modificació de l'any 2006 a la Llei d'espais naturals (LEN), mentre que amb caràcter bàsic, es van incorporar a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat (LPNB).

La Directiva d'hàbitats (Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres, encara vigent) té per objecte la creació de les anomenades *zones especials de conservació* (ZEC), en relació amb els hàbitats i espècies de fauna i flora que són d'interès comunitari. Correspon al departament de la comunitat autònoma competent en

matèria de medi natural i biodiversitat elaborar i tramitar a la UE, que l'ha d'aprovar, la proposta d'espais que contribueixen de forma apreciable al manteniment o, si escau, a la restauració de l'estat de conservació favorable dels tipus d'hàbitats naturals i dels hàbitats de les espècies d'interès comunitari, d'acord amb els llistats relacionats en els annexos I i II de la LPNB i a partir dels criteris establerts en l'annex III. Aquests espais reben primer la denominació de *llocs d'importància comunitària* (LIC); un cop aprovats per part de la UE, aquests LIC han de ser declarats formalment com a ZEC.

La Directiva d'aus (Directiva 2009/147/CE, del Parlament europeu i del Consell de 30 de novembre de 2009, relativa a la conservació de les aus silvestres que actualment substitueix la Directiva 79/409/CEE) té per objecte la conservació de les aus silvestres, en preveu la protecció i regula l'establiment de zones ZEPA (zones d'especial protecció d'aus), avui ZPE (zones de protecció especial), que la Generalitat de Catalunya designada com a tals pel seu interès en relació amb les aus llistades en l'annex IV de la LPNB. Aquesta designació la fa la comunitat autònoma, no exigeix cap intervenció prèvia de la Unió Europea, i ha d'anar acompanyada de l'aprovació del pla o instruments de gestió.

En conseqüència, un espai pot ser, individualment o al mateix temps, ZEPA i ZEC. Les LIC, ZEPA i ZEC tenen la consideració d'espais protegits, i reben la denominació d'*espai protegit Xarxa Natura 2000*, amb l'abast i les limitacions que l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes estableixin en la seva legislació i en els instruments de planificació corresponents, sempre en els àmbits competencials respectius.

Així mateix, pel que fa a la vinculació entre la Xarxa Natura 2000 i els PEIN, cal tenir present que mitjançant la reforma de la LEN de l'any 2006, la incorporació d'un espai de Catalunya a la Xarxa Natura 2000 comporta automàticament la seva inclusió al PEIN, que d'aquesta manera es veu ampliat sense necessitat de la seva modificació formal.¹⁶⁵

¹⁶⁵ López Ramón critica aquesta tècnica consistent a incloure la Xarxa Natura 2000 dins el sistema d'espais naturals, ja que opina que hauria de ser al revés i que caldria considerar

Hem d'esmentar el fet que per tal de compatibilitzar la protecció amb els drets dels propietaris dels terrenys afectats, la LPNB estableix que cal promocionar les activitats que contribueixin al benestar de les poblacions locals i a la creació d'ocupació, a manera de compensació per les limitacions o restriccions que la seva implantació suposa a les seves activitats econòmiques. En coherència amb això, s'estableix que s'ha de donar prioritat a l'accés a subvencions a aquestes activitats, en especial a les dirigides a la conservació o la restauració dels valors naturals del lloc, a més de promoure altres mesures de foment, com la possible implantació de bonificacions en taxes, despeses d'inscripció registral, o quotes patronals de la Seguretat Social agrària, en les activitats que siguin en general tant coherents com compatibles amb els valors que justifiquen la declaració com a espais Xarxa Natura 2000 i contribueixin al benestar de les poblacions locals i a la creació d'ocupació.

Amb independència d'aquestes àrees de protecció de les aus, cal tenir present que la LPNB estableix que també tindran la consideració d'àrees protegides per instruments internacionals tots aquells espais naturals que siguin formalment designats de conformitat amb el que disposen els convenis i acords internacionals dels quals l'Estat espanyol és part i, en particular, els següents:

- a) Les zones humides d'importància internacional, del Conveni relatiu als aiguamolls d'importància internacional especialment com a hàbitat d'aus aquàtiques.
- b) Els llocs naturals de la Llista de patrimoni mundial, de la Convenció sobre la Protecció del Patrimoni Mundial, Cultural i Natural.
- c) Les àrees protegides del Conveni per a la Protecció de l'Entorn Marí de l'Atlàntic de Nord-est (OSPAR).
- d) Les zones especialment protegides d'importància per al Mediterrani (ZEPIM), del Conveni per a la Protecció del Medi Marí i de la Regió Costanera de la Mediterrània.
- e) Els geoparcs declarats per la UNESCO.

la Xarxa Natura 2000 com el sistema propi de conservació de la biodiversitat de l'Estat espanyol. Vegeu LÓPEZ RAMÓN, F. *Op. cit.*, p. 229.

f) Les reserves de la biosfera declarades per la UNESCO.

g) Les reserves biogenètiques del Consell d'Europa.

El règim de protecció d'aquestes àrees serà l'establert en els convenis i acords internacionals corresponents, sens perjudici de la vigència de règims de protecció, ordenació i gestió específics l'àmbit territorial dels quals coincideixi totalment o parcialment amb aquestes àrees, sempre que s'adeqüin al que preveuen aquests instruments internacionals.

F) Els plans de protecció del medi natural i del paisatge

Un cop hem ressenyat els diferents espais de protecció, finalment hem de fer referència a l'instrument d'ordenació del PEIN.

En el text originari de la Llei d'espais naturals, hom preveia que aquests PEIN consistien en la delimitació dels espais a protegir, per als quals s'establien unes determinacions necessàries per a la seva protecció bàsica. Un cop delimitat l'espai calia redactar plans especials, que havien de fixar de forma definitiva els seus límits i a més contenir la normativa i l'ordenació interior dels usos del sòl i l'aprofitament dels seus recursos naturals. Aquests plans especials eren els propis de la legislació urbanística i d'acord amb la jurisprudència podien esdevenir un instrument d'ordenació integral del territori rural, aplicant tots els mecanismes d'ordenació urbanística, sense que en cap cas, però, poguessin classificar urbanísticament el sòl.¹⁶⁶

En la modificació de l'any 2007 de la LEN, s'introduí una nova figura que defuig de la que era estrictament urbanística, per passar a tenir naturalesa ambiental pròpia: els plans de protecció del medi natural i del paisatge (PPMNP). Com ja hem exposat abans, la Llei bàsica de biodiversitat preveu que en les legislacions autonòmiques de desenvolupament, els PORN puguin adquirir qualsevol altra denominació, i és per això que els PPMNP transposen les funcions del PORN de la

¹⁶⁶ Vegeu ROSARURA PACAREU, R. "El Pla d'Espais d'interès Natural (PEIN)". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 40, vol. X, p. 43-48.

legislació bàsica (com abans feien els plans especials), amb una denominació pròpia.¹⁶⁷ Val a dir que els objectius fixats pels PPMNP són notòriament menys agosarats que els dels PORN de la legislació bàsica, per bé que en essència venen a regular el mateix: la delimitació, tipificació, integració en xarxa i determinació de la seva relació amb la resta del territori, dels sistemes que integren el patrimoni i els recursos naturals d'un determinat àmbit espacial, que és el que configura els plans esmentats en la legislació bàsica.

Malgrat tractar-se d'un nou instrument aliè a la legislació urbanística, pel que fa a l'ordenació dels usos del sòl els plans de protecció tenen la naturalesa jurídica pròpia dels plans directors urbanístics. La seva formulació correspon al departament competent en matèria de medi natural i biodiversitat mentre que al conseller o consellera del departament competent en matèria de medi natural i biodiversitat li correspon aprovar-lo inicialment i provisionalment, i al Govern de la Generalitat de Catalunya aprovar-lo definitivament.

¹⁶⁷ Vegeu-ne la comparació entre els objectius d'un i de l'altra:

Objecte del PPMNP (art. 5 LEN): “Determinen els objectius de l'espai natural, regulen els usos del sòl i l'aprofitament dels recursos naturals, l'ús públic de l'espai i la seva utilització per al gaudi dels ciutadans, i estableixen les mesures, tant normatives com, si escau, d'actuació, necessàries per a conservar el patrimoni natural, la biodiversitat, la geodiversitat i la qualitat paisatgística dels espais naturals. També poden establir la zonificació de l'espai i la regulació de la seva xarxa viària, delimitar zones perifèriques de protecció, àmbits d'influència i àmbits de connectivitat amb altres espais naturals, i establir mesures per a la promoció socioeconòmica i de governació de l'espai”.

Objecte del PORN (art. 18 LLPNB): “Són objectius dels plans d'ordenació dels recursos naturals, sens perjudici del que disposi la normativa autonòmica, els següents: a) Identificar i georeferenciar els espais i elements significatius del patrimoni natural d'un territori i, en particular, els inclosos a l'Inventari del patrimoni natural i la biodiversitat, els valors que els caracteritzen i la seva integració i relació amb la resta del territori. b) Definir i assenyalar l'estat de conservació dels components del patrimoni natural, la biodiversitat i la geodiversitat i dels processos ecològics i geològics en l'àmbit territorial de què es tracti. c) Identificar la capacitat i intensitat d'ús del patrimoni natural i la biodiversitat i geodiversitat i determinar les alternatives de gestió i les limitacions que s'hagin d'establir a la vista del seu estat de conservació. d) Formular els criteris orientadors de les polítiques sectorials i ordenadors de les activitats econòmiques i socials, públiques i privades, perquè siguin compatibles amb les exigències contingudes en aquesta Llei. e) Assenyalar els règims de protecció que siguin procedents per als diferents espais, ecosistemes i recursos naturals presents en el seu àmbit territorial d'aplicació, per tal de mantenir, millorar o restaurar els ecosistemes i la seva funcionalitat i connectivitat. f) Preveure i promoure l'aplicació de mesures de conservació i restauració dels recursos naturals i els components de la biodiversitat i geodiversitat que ho requereixin. g) Contribuir a l'establiment i la consolidació de xarxes ecològiques formades per espais d'alt valor natural, que permetin els moviments i la dispersió de les poblacions d'espècies de la flora i de la fauna i el manteniment dels fluxos que garanteixin la funcionalitat dels ecosistemes”.

Pel que fa a la tramitació, aquests plans se subjecten a avaluació ambiental estratègica d'acord amb la legislació aplicable, i un cop aprovats inicialment s'han de sotmetre a un procediment d'informació pública i a un tràmit d'audiència als ens locals compresos en l'àmbit territorial del pla, a les organitzacions professionals agràries més representatives, i a les associacions i agrupacions sense ànim de lucre de propietaris forestals i agraris més representatives de la zona d'interès. Se n'han de sol·licitar informes al Consell de Protecció de la Natura, als departaments interessats i als organismes afectats per raó de les seves competències sectorials. Abans de sotmetre la proposta de pla a l'aprovació definitiva, també cal sol·licitar informe als departaments competents en matèria d'agricultura, ramaderia i pesca i al de territori i urbanisme, sobre els aspectes que afectin les seves competències.

Aquest és, doncs, el nou instrument de protecció regulat d'una manera ben succinta per mor de la modificació legislativa a què hem fet esment. Malauradament, i malgrat que com hem vist l'estratègia catalana de què més endavant parlarem estableix la necessitat que calia redactar un reglament de gestió i un model i instruccions per elaborar aquests plans de protecció, actualment ja s'està tramitant el primer pla de protecció per regular l'àmbit del PEIN de l'Alta Garrotxa sense haver redactat aquells instruments de desenvolupament normatiu.¹⁶⁸

¹⁶⁸ El Pla de protecció del medi natural i del paisatge de l'Alta va ser aprovat inicialment per resolució TES/512/2019, d'1 de març, pel director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural (que actuava per delegació de conseller de Territori i Sostenibilitat) i es va sotmetre a informació pública, sense que en consti cap altre tràmit. La superfície de l'espai d'interès natural és de 32.844,1 hectàrees i la zona perifèrica de protecció i connectivitat implica 17.433,6 hectàrees més; per tant, l'àmbit total que es pretén protegir és de 50.277,7 hectàrees. Pel que fa a la titularitat dels terrenys de l'espai natural, aquesta és majoritàriament privada (un 91,47 %), mentre que la part de terrenys públics és molt menor (8,52 %). A l'espai hi ha un total del 2.798,36 hectàrees públiques enfront de les 30.045,74 privades. La gran majoria d'hectàrees de titularitat pública es concentren en els municipis de Camprodon, Montagut i Oix, Sales de Llierca i Tortellà, mentre que municipis com la Vall de Bianya, Beuda, Cabanelles o Albanyà, dins de l'espai d'interès natural, només hi tenen terrenys privats. Pel que fa a l'activitat forestal, en l'àmbit i d'acord amb les dades del Centre de la Propietat Forestal, en la superfície de protecció un 57 % dels terrenys (18.727,65 hectàrees) gaudeixen d'un instrument d'ordenació forestal aprovat, mentre que en la zona perifèrica de protecció en tenen un 47,5 % (8.274,1 hectàrees).

2.2.5. Els instruments d'ordenació del territori com a eines per a la protecció dels boscos

En aquest apartat volem exposar com a partir d'instruments no específics del sector forestal, en aquest cas instruments d'ordenació del territori (i després ho farem amb els instruments urbanístics), també es poden fer polítiques que incideixin en la conservació dels boscos.

Val a dir que en el marc de la distribució competencial, la Constitució espanyola diferencia entre les matèries ordenació del territori i urbanisme, en les quals atorga competències a les comunitats autònomes (article 148.1.3). Les diferències i la interdependència entre els dos instruments són clares: segons Gifreu l'ordenació del territori “s'identifica amb una visió macro de l'organització de l'espai, a causa del seu caràcter integrador d'accions disperses que incideixen sobre el territori”, mentre que a l'urbanisme “li correspondria una visió micro, centrada en l'àmbit municipal, essent el seu objecte principal la ciutat i les seves zones d'influència (per això s'ocupa també del sòl que no es pot urbanitzar)”.¹⁶⁹

L'ordenació del territori fou definida per la Carta europea d'ordenació del territori aprovada en la Conferència Europea de Ministres Responsables de Política Regional i l'Ordenació del Territori el 20 de maig de 1983 com “l'expressió espacial de les polítiques econòmica, social, cultural i ecològica de tota la societat”, fet que, per tant, va més enllà d'una concepció merament d'ordenació urbanística del sòl. En aquesta línia, González-Varas estableix que són dues les finalitats essencials dels instruments d'ordenació territorial: proporcionar una expansió en l'espai de la política econòmica, cultural, social i ecològica de tota la societat i articular els instruments de planejament urbanístic i de planificació sectorial.¹⁷⁰

En exercici d'aquesta competència respecte a l'ordenació del territori, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 23/1983, de política territorial, que es justificava “com un instrument per combatre els desequilibris territorials sorgits com a conseqüència del fet que el desenvolupament econòmic modern ha anat lligat a tot

¹⁶⁹ GIFREU FONT, J. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: ACM, ed. Marcial Pons, 2012, p. 53.

¹⁷⁰ GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. 5a ed. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2009.

tipus de canvis profunds en la distribució de la població i de les activitats en el territori, fruit dels quals ha estat possible el creixement de les zones del litoral i del prelitoral, que han comportat un correlatiu procés de despoblament d'una gran part de la Catalunya interior i de manera especial aquells territoris l'economia dels quals es sustentava en els treballs agrícoles, pecuaris i forestals" (exposició de motius).

L'objecte de la Llei és dissenyar uns instruments relacionats jeràrquicament entre ells, que tot seguit descriurem, per fer front a aquests desequilibris territorials, i de manera especial amb l'objecte de fer possible un redreçament dels de llarga tradició forestal, que és on s'ha produït de manera més important el despoblament com a conseqüència de la pèrdua al llarg dels anys del seu valor productiu i de la manca d'altres recursos econòmics que en garantissin la supervivència. Aquests instruments d'ordenació, a més, es troben perfectament coordinats amb els instruments de planificació per a la protecció dels recursos naturals, en la mesura que, com afirma Rando Burgos, el caràcter transversal de l'ordenació territorial fa que s'hagi de prestar atenció a tots i cadascun dels elements que conformen el territori, i entre ells i de manera especial l'entorn, és a dir, el medi ambient i, de manera particular, els recursos naturals.¹⁷¹

Segons el que estableix la Llei, és a l'Administració de la Generalitat a qui correspon prendre les mesures necessàries per assegurar la utilització adequada del territori i promoure el desenvolupament socioeconòmic amb criteris d'equilibris social i territorial. Correspon a cada departament de la Generalitat l'execució de les previsions dels diferents instruments que la Llei crea, tot portant a terme les inversions i les actuacions de la seva competència que corresponguin per executar els plans territorials.

La Llei només ha dotat els municipis d'un cert protagonisme en la gestió de les polítiques que resulten de l'ordenació territorial, en dos aspectes concrets: el primer, la coordinació que s'hi preveu entre els plans i els programes de col·laboració de la Generalitat amb les entitats locals, i, el segon, la previsió que

¹⁷¹ RANDO BURGOS, E. "La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico". *Actualidad jurídica ambiental*, núm. 81, 2018, p. 12.

certes polítiques de reequilibri del territori i de foment de les activitats menys afavorides com la forestal, les portin a terme les mateixes entitats locals afectades.

Segons Barrera, aquesta participació dels municipis hauria de ser indispensable per garantir el desenvolupament de qualsevol estratègia territorial que s'orienti a un ús sostenible dels recursos naturals, fent possible “que los gobiernos locales tiendan cada vez más, en mayor medida, hacia la articulación de políticas específicas de conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos naturales, y que vayan incorporando a sus políticas sectoriales estos elementos como factores importantes en la toma de decisiones”.¹⁷²

A) El Pla territorial general

En execució de les previsions d'aquesta llei de política territorial a què ens hem referit, dotze anys després es va aprovar la Llei 1/1995, de 16 de març, del Pla territorial general de Catalunya, que té per àmbit d'aplicació tot el territori del nostre país, i és l'instrument que defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general i les accions que cal emprendre per crear les condicions adequades per atreure l'activitat econòmica als diferents espais territorials.

La competència per formular aquest instrument és de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'aprovació del Parlament, i es reserva a les entitats locals tant la potestat de “participar en l'assoliment dels objectius d'aquesta llei mitjançant l'exercici de les competències que els són pròpies” (article 2.2) com la de “portar a terme les inversions i les actuacions corresponents en l'àmbit de les seves competències” (article 20.2). Quines són aquestes competències i quins els recursos que els corresponen? La Llei no els defineix, i per tant seran els instruments d'ordenació que els desenvolupin i els plans i programes que en derivin, els que hauran de determinar-ne l'abast. Tot i el caràcter piramidal del planejament territorial, la Llei estableix un sistema singular en virtut del qual, tal com posa de relleu López Ramón, sembla que no s'imposi una subordinació estricta

¹⁷² BARRERA MEDINA, Ana M. *La protección in situ de las especies silvestres*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2014, p. 76.

del Govern quan aquest redacti plans territorials parcials o sectorials respecte del Pla territorial general, sinó que tan sols se l'insti a tenir especialment en compte les directius del Pla territorial general (article 3.1.), o que en qualsevol cas aquests plans d'abast inferiors es limitin a justificar el grau d'adequació a les directius del Pla territorial general (article 5.1).¹⁷³

El Pla preveu una redistribució de la població (amb el projecte d'assolir la xifra de 7.500.000 habitants l'any 2026 i una desconcentració de població i activitats des de l'àmbit metropolità de Barcelona vers la resta de Catalunya); un esquema d'emplaçament de les grans infraestructures de comunicació, de sanejament i energètiques; unes normes de protecció dels espais oberts i dels equipaments, i unes directrius per als plans territorials parcials i sectorials.

Ara bé, el Pla només marca les línies estratègiques, les quals s'han de precisar en el planejament territorial i urbanístic que el desenvolupa. Pel que fa als territoris de naturalesa forestal, hom preveu, entre d'altres, “la determinació dels espais i dels elements naturals que cal conservar per raó d'interès general referida a tot el territori” i “la definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar per les seves característiques d'extensió, de situació i de fertilitat” [article 5, apartats *c* i *d*].

Si bé és cert que en la memòria no es planteja una política territorial específica per al conjunt dels terrenys forestals, en canvi, sí que ho fa per als territoris que considera com d'especial interès forestal, com són els situats a la capçalera de les xarxes hidrogràfiques i amb masses forestals arbrades; els situats a les ribes dels rius, rieres i torrents, i aquells pròxims a poblacions, la funció dels quals respon a criteris d'esbarjo i de protecció del paisatge (és a dir, aquells que si són de titularitat pública han de ser incorporats en el Catàleg de forests d'utilitat pública, i si són privats són qualificats de protectors, com abans hem vist). L'objectiu que es fixa per a aquests terrenys d'especial interès forestal és conservar i mantenir la superfície forestal per la seva productivitat, pels seus valors ecològics i paisatgístics i pel seu ús com a espais d'esbarjo, per la qual cosa es preveu la necessitat de

¹⁷³ LÓPEZ RAMÓN, F. “Una visió crítica del Pla Territorial General de Catalunya”. *Autonomies*, núm. 27, desembre 2001, p. 287.

redactar un pla territorial sectorial forestal (el Pla general de política forestal, al qual ja hem fet referència).

B) Els plans territorials parcials i els plans directors territorials

En un àmbit inferior i vinculats al Pla territorial general, els plans territorials parcials defineixen els objectius d'equilibri territorial respecte d'una part concreta del territori, que pot ser d'una o de diverses comarques agrupades; entre els seus objectius hi figuren novament, entre d'altres, “l'assenyalament dels espais d'interès natural” i “la definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar per les seves característiques d'extensió, de situació i de fertilitat” [article 13, apartats *b* i *c*].

El procediment d'elaboració, tramitació i aprovació dels plans territorials parcials fou regulat pel Reglament aprovat pel Decret 142/2005, de 12 de juliol, corresponent a l'aprovació inicial i provisional al Departament de Política Territorial o a les entitats locals que l'han elaborat, i l'aprovació definitiva al Consell executiu. L'acord de formulació de plans territorials parcials ha de ser adoptat pel Consell executiu a proposta del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (actualment Territori i Sostenibilitat) o de les entitats locals que es trobin incloses en un dels àmbits definits pel Pla territorial general, sempre que tinguin com a mínim l'acord dels dos terços dels municipis afectats i que representin els dos terços de la població de l'àmbit. Més enllà de qui els formuli, en la seva tramitació s'hi ha de garantir la participació dels departaments de la Generalitat i de les entitats locals afectades. Cal mencionar però que malgrat aquesta possibilitat d'iniciativa municipal, fins ara, no s'ha formulat cap iniciativa d'entitats locals per a cap dels set plans territorials parcials aprovats que abasten tot el territori.¹⁷⁴

¹⁷⁴ A la data d'avui s'han aprovat els set plans territorials parcials que abasten tot el territori: de Ponent (Terres de Lleida); de Barcelona; de l'Alt Pirineu i Aran; de les Comarques Gironines; de les Comarques Centrals; de les Terres de l'Ebre i del Camp de Tarragona. Departament de Territori i Sostenibilitat [en línia]. http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/ordenacio_del_territori/plans_territorials/plans_territorials_parcials/ [Consulta: 9 d'octubre de 2019].

Per destacar la incidència d'aquests instruments respecte de la competència municipal urbanística, cal fer menció expressa que les normes dels plans territorials parcials relatives al sistema d'espais oberts (que comprèn el sòl no urbanitzable) són d'aplicació directa i executiva a partir de l'entrada en vigor d'aquest instrument.¹⁷⁵ Aquestes normes prevalen sobre les normes de planejament territorial sectorial i urbanístic municipal vigents en aquells aspectes en què siguin més restrictives amb relació a les possibles obres, edificacions i implantació d'activitats que puguin afectar els valors de l'espai que en motiven la protecció. És a dir, que l'exercici de la competència municipal urbanística pot ser alterat per part d'aquest instrument d'ordenació territorial sense necessitat d'haver d'adaptar l'instrument de planejament municipal.

Finalment, cal mencionar que per desenvolupar aquest planejament i amb un rang inferior, la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, va modificar la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, i mitjançant ella va crear els plans directors territorials; en aquest cas, el seu àmbit és inferior als àmbits de planificació dels plans territorials parcials als quals s'ha d'adaptar i amb els quals ha de ser coherent, i com a mínim ha de tenir caràcter supramunicipal, si bé fins i tot poden comprendre municipis pertanyents a diferents àmbits funcionals territorials.¹⁷⁶

C) Els plans territorials sectorials

Els plans territorials sectorials es defineixen com uns instruments de planificació d'àmbits sectorials concrets però que abasten tot el territori de Catalunya, l'aprovació dels quals correspon al Consell Executiu a proposta de cada departament (per decret o per acord de l'executiu).

¹⁷⁵ A tal efecte, vegeu, per exemple, l'article 2.1.4 del Pla territorial metropolità de Barcelona, aprovat per Acord del Govern 77/2010, de 20 d'abril (DOGC núm. 5627 de 12 de maig de 2010).

¹⁷⁶ A data d'avui només se n'han aprovat dos, el de l'Alt Penedès i el de l'Empordà. Departament de Territori i Sostenibilitat [en línia]. http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/ordenacio_del_territori/plans_territorials/plans_directors_territorials/ [Consulta: 12 març de 2015].

En la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla general territorial de Catalunya mencionada anteriorment, s'estableix que serà objecte dels plans territorials sectorials: *a)* fomentar el desenvolupament sostenible del país; *b)* respectar les terres d'ús forestal d'especial interès, ja sigui per la seva extensió, per la seva ubicació o per la seva fertilitat; *c)* incentivar l'ús eficient dels recursos energètics i hidràulics; *d)* salvaguardar els espais naturals d'especial interès, i *e)* afavorir el mínim impacte ambiental de les actuacions amb incidència territorial.

A l'efecte que ens interessa en aquest treball, hem de destacar l'aprovació com a plans territorials sectorials, entre d'altres, del Pla d'espais d'interès natural (PEIN) i del Pla general de política forestal 2014-2024, dels quals ja hem parlat i, en concret, d'aquest darrer per fer esment que fou anul·lat judicialment.

D) Els plans directors urbanístics: el PDUSC

Al capdamunt de la piràmide on de manera jeràrquica es relacionen els instruments de planificació urbanística general hi trobem els plans directors urbanístics, una figura que malgrat que ve regulada per la legislació urbanística i que fins i tot actua de manera detallada en determinats àmbits d'actuació urbanística com la classificació del sòl, té “una vocació inequívocament supramunicipal, com ho manifesten les determinacions genèriques que han de preveure (art. 56 TRLUC), i el procés per a la seva formulació i aprovació” (GIFREU).¹⁷⁷

Els plans directors urbanístics són els instruments que estableixen amb caràcter global, entre altres qüestions, mesures de protecció del sòl no urbanitzable i criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl, de conformitat amb el planejament territorial i atenent les exigències del desenvolupament regional. En aquest sentit, poden establir determinacions per ser executades directament o bé per ser desenvolupades mitjançant plans especials urbanístics. D'acord amb el principi de jerarquia normativa, el planejament que resulti afectat per les determinacions d'un pla director urbanístic s'hi ha d'adaptar en els terminis que estableixi.

¹⁷⁷ GIFREU FONT, J. *Op. cit.*, p. 317.

Si bé els plans directors urbanístics són formulats pels òrgans de la mateixa Administració de la Generalitat de Catalunya i correspon al conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques (ara, Territori i Sostenibilitat) d'acordar-ne l'aprovació inicial i la definitiva, en canvi, en la tramitació hi poden participar els ajuntaments afectats, fet que segons la jurisprudència és una garantia de la preservació del principi d'autonomia municipal.

Una controvèrsia que va ser resolta per la jurisprudència fou la de si els plans directors podien classificar sòl d'una manera diferent de la que ho feien els plans generals preexistents, per preservar-ne uns valors ambientals que els plans generals municipals no havien previst, i reclassificar sòl urbanitzable en sòl no urbanitzable, per exemple. Aquesta qüestió va ser resolta en sentit afirmatiu per les sentències successives de l'Alt Tribunal en aplicar el principi de jerarquia normativa, tot considerant el major rang del pla director respecte dels plans generals, i a més pel fet que en el procés de l'elaboració, la llei reserva als ajuntaments el dret a participar-hi amb un tràmit d'audiència específic —per a totes, STS de 28 desembre de 2012.

Entre els plans directors aprovats fins avui, per la incidència que hagin pogut tenir en la preservació dels valors forestals del territori, cal destacar els dos plans de protecció del litoral català: el Pla director urbanístic del sector costaner (PDUSC-1), que afectà el sòl classificat com a no urbanitzable i urbanitzable no delimitat, i el Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrat per sectors de sòl urbanitzable sense pla parcial aprovat (PDUSC-2), que tenia per objecte protegir de manera especial aquesta franja de territori costanera, establint un règim més estricte per al sòl no urbanitzable i, fins tot, reclassificant sòl urbanitzable com a no urbanitzable.

Els dos plans directors, que van néixer com a complementaris però que finalment van ser unificats en un de sol,¹⁷⁸ descriuen entre els ambiciosos objectius de protecció del sòl costaner, de manera particular, “protegir els valors dels espais costaners: ambientals, paisatgístics, culturals, científics, agrícoles, forestals,

¹⁷⁸ Per resolució del conseller de Territori i Sostenibilitat de data 1 d'agost de 2014, es van modificar i unificar les normes urbanístiques dels dos instruments (edicte publicat al DOGC núm. 6722 de 7 d'octubre de 2014).

ramaders o per raó de llurs riqueses naturals”, i es van constituir, per tant, també, encara que no de manera exclusiva, en un instrument de protecció pel seu valor ambiental dels sòls de naturalesa forestal enclavats en el sistema costaner. Aquesta classificació, com hem dit, vincula també i de manera molt especial, els plans d’ordenació d’iniciativa municipal, tal com estableix l’article 24 de la seva normativa refosa, el qual només podrà concretar i desenvolupar l’ordenació dels usos i activitats admesos per aquestes normes o fer-les més restrictives.

2.2.6. Les estratègies que incideixen en el sector forestal

Tal com hem vist amb anterioritat quan ens referíem a la Unió Europea o a l’Estat espanyol, un altre dels instruments de què gaudeix l’Administració per incidir en la conservació dels boscos és la planificació de les línies d’actuació de tots els departaments del govern cap a uns objectius comuns, per mitjà del que anomenen *estratègies*.

A Catalunya no hi ha cap estratègia específica per al sector forestal —la seva funció vindria a cobrir-la el Pla general de política forestal del qual ja hem parlat—, però en canvi hi ha diferents estratègies que hi tenen relació i que breument passem a enunciar, en la mesura que també incideixen en la coordinació necessària entre la protecció dels recursos naturals i la possibilitat del seu aprofitament de manera sostenible.

A) Estratègia catalana d’adaptació al canvi climàtic (2017)

En primer lloc, hem de fer menció a la Llei catalana 16/2017, d’1 d’agost, del canvi climàtic, de la qual abans hem parlat, perquè també estableix la necessitat d’adoptar mesures en matèria de boscos i gestió forestal que han d’anar encaminades a reduir la vulnerabilitat del sistema forestal i a obtenir-ne la capacitat d’actuar com a embornal i com a font d’energies renovables. A aquests efectes, la llei defineix i promou una gestió forestal que augmenti la resistència i resiliència de les masses

forestals als impactes del canvi climàtic que permeti reduir el risc d'incendis forestals (article 18).¹⁷⁹

Fem notar que bona part d'aquestes mesures de la nova llei catalana del canvi climàtic ja les preveia la LM que estableix la necessitat d'integrar en la política forestal espanyola els objectius de l'acció internacional sobre protecció del medi ambient especialment en matèria de desertificació, canvi climàtic i biodiversitat. Posteriorment, la reforma operada de la LM per la Llei 10/2006, de 28 d'abril, va incorporar en el catàleg de principis de la llei forestal bàsica el de l'adaptació de la forest al canvi climàtic, fomentant en conseqüència una gestió encaminada a la resiliència i resistència de les forests. També va incorporar una disposició addicional setena, sota l'epígraf "Canvi climàtic", que diu: "les administracions públiques han d'elaborar, en l'àmbit del Conveni Marc de les Nacions Unides sobre Canvi Climàtic, un estudi sobre les necessitats d'adaptació del territori forestal espanyol al canvi climàtic, incloent-hi una anàlisi dels mètodes d'ordenació i tractaments silvícoles més adequats per a l'adaptació esmentada".

En comunió amb aquestes legislacions bàsica i sectorial, hem de situar l'Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic,¹⁸⁰ aprovada el novembre de 2012 i revisada el març del 2017, que portava causa i relació d'altres instruments com el Pla marc de mitigació del canvi climàtic a Catalunya (2008-2012) i el Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya (2012-2020). En aquesta estratègia, dins del capítol de la vulnerabilitat dels diferents sectors es fa la diagnosi del sector forestal com un dels sectors més vulnerables, amb afectacions ja observades com els canvis en la distribució de les espècies, la major aridesa i erosió de sòls i l'augment del risc d'incendis forestals. Segons l'estudi, les causes d'aquesta vulnerabilitat serien una major evapotranspiració juntament amb una manca d'increment de la precipitació, la qual cosa condueix a una major aridesa; aquesta situació provoca canvis en la fisiologia, fenologia, creixement, reproducció, estructura i funcionament dels

¹⁷⁹ L'article 18è que regula aquesta qüestió no va ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern estatal contra determinats preceptes d'aquesta llei, i en virtut del qual es va dictar la STC 87/2019, de 20 de juny de 2019, que ha afectat quinze articles de la llei.

¹⁸⁰ Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic (ESCACC) Horitzó 2013-2020. Oficina Catalana del Canvi Climàtic. Generalitat de Catalunya.

ecosistemes. Fruit de la constatació d'aquesta realitat es preveu un increment potencial del risc de focs i plagues com a resultat d'una menor vitalitat dels arbres, del qual resultarà que disminuirà la productivitat dels boscos i que aquests en un futur siguin encara més fràgils.

És per això que entre els principals àmbits d'actuació que preveu l'Estratègia conjuntament amb el Pla de l'energia i canvi climàtic 2012-2020, cal destacar, entre d'altres, el desenvolupament d'una nova política forestal i aprofitament energètic dels boscos i les polítiques de suport al sector de la biomassa per fomentar-ne la producció, transformació i ús, fet que ha de tenir una clara incidència en la lluita contra el canvi climàtic, en la mesura que aquestes polítiques busquen tenir una incidència directa en la gestió forestal i en el millorament de la funció d'embornal dels boscos.

B) Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya (2018)

L'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya aprovada el juliol de 2018 defineix el full de ruta de les polítiques de conservació de la natura a Catalunya fins al 2030 i té per objecte implementar al nostre país el que estableixen el Conveni de Diversitat Biològica de les Nacions Unides de 1992, el Pla 2011-2020 que el desplega i l'Estratègia 2020 sobre biodiversitat de la Unió Europea.

L'estratègia catalana fa una anàlisi acurada de la situació de la propietat forestal i estableix mesures per tal d'aconseguir la seva corresponsabilització en favor de la biodiversitat. No en va, tal com reconeix aquest document, "la sensibilització social envers la natura passa també per donar a conèixer, a una població majoritàriament urbana, que el medi natural és principalment de titularitat privada i sotmès a aprofitament, uns aprofitaments que, fets correctament, són instruments de gestió útils per a la conservació" (p. 146). Per tal de fer possible aquesta corresponsabilització, quan tracta dels espais naturals protegits, el document afirma que "la gestió ha d'incorporar fórmules que impliquin les administracions locals, les entitats ambientals i també propietaris, particulars i altres agents privats, en funció de les característiques i necessitats de cada territori" (p. 163).

Destaquem tot seguit alguns dels aspectes d'aquesta estratègia, per tal de valorar com incideix en la preservació dels terrenys forestals. En primer lloc, pel que fa als espais naturals dels quals seguidament tractarem, l'Estratègia considerarà bàsica l'aprovació prèvia d'un reglament de gestió per als espais del PEIN, que ha de tractar els aspectes comuns a tots ells, el qual ha d'actuar de marc bàsic en matèria de gestió i organització. Aquest reglament, juntament amb un model i unes instruccions per elaborar plans de protecció dels espais naturals protegits, segons l'Estratègia és el pas previ per aprovar els instruments de planificació: "S'elaborarà i aprovarà un reglament de gestió per als espais del PEIN, que tracti els aspectes comuns a tots els espais, i actuï de marc bàsic en matèria de gestió i organització. Aquest reglament, juntament amb un model i unes instruccions per a l'elaboració de plans de protecció dels espais naturals protegits, serà el pas previ per a l'aprovació dels instruments de planificació dels espais naturals protegits actualment programats" (p. 200).

També es fa referència a una altra qüestió de què també parlarem en el darrer capítol: quina és la necessitat o no de crear zones de boscos madurs o d'evolució lliure, un concepte llargament defensat pels sectors conservacionistes amb clara pugna amb els propietaris que veuen en la imposició d'aquesta figura la definitiva impossibilitat d'aprofitar els recursos naturals de les seves finques. Doncs bé, en aquest aspecte és important tenir present també les afirmacions que es contenen en aquesta estratègia: "Com ja s'ha dit, un dels aspectes que cal destacar en relació amb la biodiversitat forestal és que la superfície de boscos madurs o amb elevada naturalitat és reduïda. A Europa, l'ús intensiu del territori ha conduït a que en l'actualitat no existeixin pràcticament boscos del tot lliures d'intervenció humana, suficientment grans i que continguin tota la biodiversitat nativa, incloent poblacions viables d'espècies amb necessitat de grans espais. Actualment, aquesta situació únicament es dona en alguns enclavaments dels Monts Urals i els Carpats [...]. En l'actualitat, la Unió Europea està desenvolupant conceptes com els boscos d'alt valor natural (*HNV Forest Areas*) o els boscos d'alt valor per a la conservació, que en el futur immediat marcaran les polítiques forestals i de conservació de la Unió. No obstant això, no es disposa encara de coneixement científic suficient sobre els boscos madurs en els ecosistemes mediterranis, en els quals el foc sempre ha jugat

un rol important com a pertorbació. Encara cal avançar en la millora del coneixement científic i de les particularitats dels diferents graus de maduresa dels ecosistemes forestals mediterranis, i establir criteris clars a l'hora de decidir quins boscos poden ser considerats madurs a Catalunya i susceptibles d'una gestió específica orientada a la conservació” (p. 109).

No és aliè a això el fet que respecte a la dicotomia producció silvícola *versus* protecció de la biodiversitat, a la qual constantment fem esment, l'Estratègia destaquï la necessitat de potenciar una activitat silvícola, sempre que sigui sostenible i respectuosa amb la biodiversitat: “Aquest objectiu s'alineï amb l'objectiu 3 de l'Estratègia de la UE sobre la biodiversitat fins 2020. Apunta a la necessitat de reconèixer que les activitats agrícoles, ramaderes i forestals són fonamentals per a la conservació del patrimoni natural de Catalunya, i incorpora objectius de conservació en aquestes polítiques de forma complementària als objectius de producció i de promoció de la bioeconomia. Continuar potenciant la producció agroecològica i sostenible permetrà augmentar els impactes positius de l'activitat agrària en el medi i incrementarà el reconeixement del valor afegit d'aquests productes. En els propers anys cal resoldre aspectes clau de la gestió de la biodiversitat que incideixen sobre els sectors agrícola, ramader i forestal, com ara minimitzar els danys causats per la fauna salvatge, desenvolupar un model de gestió adaptativa per a les explotacions o potenciar la biodiversitat útil per millorar la productivitat, i que han de permetre superar la dicotomia entre producció i conservació. Així mateix, també cal avançar en fórmules per reconèixer el paper d'aquestes activitats en el manteniment dels serveis ecosistèmics, i comptar amb la participació directa dels seus agents en la presa de decisions” (p.174). Es tracta d'una declaració totalment concordant amb la que feia l'anul·lat Pla general de política forestal català, o les estratègies europees i espanyoles tant forestal com de la biodiversitat, o el mateix Pla forestal estatal, segons hem vist abans, i que intenta trobar un punt d'equilibri entre protecció de la biodiversitat i aprofitament dels recursos naturals.

2.3. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS EN L'ÀMBIT LOCAL

2.3.1. Les competències municipals que poden incidir en la conservació dels boscos

Dels tres nivells en què està organitzada l'Administració espanyola —estatal, autonòmica i local—, les entitats locals constitueixen l'administració considerada usualment com la de proximitat; el municipi és l'entitat bàsica de l'organització territorial de l'Estat més propera al territori i als seus ciutadans, la que els serveix com a via més immediata per a la participació en els assumptes públics del seu interès.

Si d'acord amb allò que postula l'article 4.3 de la Carta europea de l'autonomia local,¹⁸¹ l'exercici de les competències públiques ha d'incumbir preferentment i de manera general a les autoritats més properes als ciutadans,¹⁸² semblaria lògic pensar que les competències municipals amb relació a l'ordenació i gestió del sòl de naturalesa forestal haurien de ser àmplies i intenses, per tractar-se del sòl que generalment és quantitativament i qualitativament el més important del seu territori. Tot seguit podrem comprovar que això no és ben bé així.

Ja hem vist com en el nostre ordenament jurídic, la Constitució espanyola va optar pel sistema de competència enumerada per determinar les competències que corresponen a l'Estat (article 149) i les que, de manera indicativa, poden correspondre a les comunitats autònomes, que les han de concretar mitjançant els seus Estatuts d'autonomia (article 148). En canvi, cap competència va ser atribuïda a les administracions locals, malgrat que la Carta magna mateixa els reconeix el principi d'autonomia local i suficiència financera (article 137, 140 i 142).

Autors com Parejo sostenen que, de conformitat amb l'article 4.1 de la Carta europea de l'autonomia local, les entitats locals haurien de disposar d'un elenc de competències pròpies, un espai de decisió propi on portar a terme l'autogovern

¹⁸¹ La Carta Europea de l'Autonomia Local fou aprovada pel Consell de Ministres del Consell d'Europa a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985, i fou ratificada per Espanya per instrument de 20 de gener de 1988, i per tant forma part del nostre ordenament jurídic intern.

¹⁸² FONT LLOVET, T. (dir.); VILALTA REIXACH, M. (coord.). *La Carta Europea de Autonomia Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020.

garantit.¹⁸³ La mateixa opinió sosté Sosa Wagner que ho fonamenta en el principi de subsidiarietat, segons el qual s'han d'atribuir les competències i responsabilitats públiques a les autoritats més properes als ciutadans sempre que es trobin en condicions d'exercir-les.¹⁸⁴ En aquest sentit ell es basa en la doctrina continguda en la STS de 3 d'abril de 1998, que precisament recorda “el principio institucional organizativo de subsidiariedad que exige la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren en condiciones de ejercerlas (art. 2.1 LRBRL y art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)). Principio que enlaza de modo claro con la exigencia de que los intereses colectivos de ámbito estrictamente local sean expresados por quienes tienen legitimación para ello”.

És cert que com diu aquesta sentència, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local (LBRL), abans de la modificació de què tot seguit parlarem, establia un principi de protecció de l'autonomia local (article 2.1), segons el qual les comunitats autònomes i l'Estat havien de garantir als municipis el dret a participar en els assumptes que afectessin directament el cercle dels seus interessos, atribuint-los les competències necessàries per a aquesta finalitat. Segons Sosa Wagner, aquesta garantia comportava configurar l'autonomia local com el dret dels municipis a regular totes les qüestions de la col·lectivitat local en el marc de la llei, amb plena responsabilitat, segons decisions pròpies i amb la participació d'una representació popular democràticament elegida.¹⁸⁵ En el mateix sentit Parejo considerava que amb aquest principi contingut en l'article 2.1 de la LBRL es respectava escrupolosament l'article 4.3 de la CEAL, ja que conté una formulació acabada en positiu del principi de subsidiarietat al qual abans ens hem referit.¹⁸⁶

En el redactat originari d'aquesta llei de base local, les competències municipals forestals es referien a la clàusula general competencial (article 25.1. de la LBRL) i

¹⁸³ PAREJO ALFONSO, L. “Autonomía Local, régimen local básico, y reformas estatutarias”. *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 2009, núm. 309, p. 13.

¹⁸⁴ SOSA WAGNER, F. *Manual de Derecho local*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2005, p. 61.

¹⁸⁵ SOSA WAGNER, F.; DE MIGUEL GARCIA, P. *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 40.

¹⁸⁶ PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 7a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 262.

les matèries relacionades amb la protecció del sòl forestal (article 25.2 de la LBRL) es trobaven en la relació dels serveis mínims que havien de portar a terme els municipis. D'aquesta manera, el sòl forestal tindria relació amb el servei de prevenció i extinció d'incendis —en els de població superior a vint mil habitants— i amb la protecció del medi ambient —en els de més de cinquanta mil (article 26 de la LBRL). I quan relacionava les activitats complementàries, hom establí que com a tals s'havia d'entendre, en particular i entre d'altres, la protecció del medi ambient (article 28 de la LBRL).

L'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) que modificà la LBRL, no sols va canviar el sistema de clàusula general, sinó que a més va reduir significativament les competències sobre les quals els municipis podien exercir competències, fet que va portar a una gran part de la doctrina —entre d'altres, Parejo,¹⁸⁷ Font Llovet i Galán,¹⁸⁸ Almeida,¹⁸⁹ Velasco—¹⁹⁰ a considerar que lluny de millorar el sistema competencial, la reforma l'havia empitjorat greument. Segons Font Llovet, la reforma havia suposat capgirar el model de municipi per convertir-lo en una mera organització de prestació de serveis públics, “concepció totalment allunyada de la que presideix l'art. 140 CE, que concep per a ells uns òrgans de govern i administració i per tant amb capacitat per establir autònomament criteris i prioritats, polítiques pròpies en una part important dels assumptes públics, com exigeix la Carta Europea de l'Autonomia Local”.¹⁹¹ En definitiva, semblaria que la reforma confirmaria el que prevenia Sosa Wagner que el Tribunal Constitucional en la

¹⁸⁷ PAREJO ALFONSO, L. “Algunes reflexions sobre l'impacte de la llei 27/2013, de 27 de desembre, sobre el model d'autogovern municipal”. *Quaderns de Dret Local*, 2014, núm. 34, p. 17.

¹⁸⁸ FONT LLOVET, T.; GALÁN GALÁN, A. “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”. *Anuario de Gobierno Local*, 2013, núm. 1, p. 24.

¹⁸⁹ ALMEIDA CERREDA, M. “El impacto de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 22, octubre de 2015, p. 219-263

¹⁹⁰ VELASCO CABALLERO, F. “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”. *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 10, 2016, p. 21-44.

¹⁹¹ FONT LLOVET, T. “La reforma local: aspectos constitucionales” [en línia]. Institut de Dret Públic: http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013/11/la-reforma-local-aspectos_13.html [Consulta: 3 març 2015].

Sentència 32/81, de 28 de juliol, quan va analitzar el principi d'autonomia local, havia establert el caràcter estrictament administratiu de l'autonomia local, enfront del caràcter polític de l'autonomia de les comunitats autònomes, cosa de la qual ell discrepava obertament.¹⁹²

En qualsevol cas, des del Govern estatal es va justificar la LRSAL per la necessitat d'aplicar a l'àmbit local el principi d'estabilitat pressupostària del nou article 135 de la Constitució espanyola, segons la dicció de la reforma constitucional de l'any 2011. Segons l'apartat primer del nou redactat d'aquest precepte “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”, fet que es configurava com un principi rector que havia de presidir les actuacions de totes les administracions públiques, inclosa la local, i que pretenia aconseguir la seva racionalització i garantir la seva sostenibilitat financera.

Així mateix, la reforma se sustentava també en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que exigeix noves adaptacions de la normativa bàsica en matèria d'administració local per a l'aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera o eficiència en l'ús dels recursos públics locals, tal com amb tota claredat consta en la seva exposició de motius.¹⁹³

Fou indicativa de la voluntat del legislador de subsumir tot l'àmbit competencial municipal al principi de sostenibilitat financera, la modificació introduïda a l'article 2.1 de la LBRL, que, com abans hem vist, en el text original assegurava un mínim àmbit competencial als ajuntaments “atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de

¹⁹² SOSA WAGNER, F. *Op. cit.*, p. 51.

¹⁹³ “Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una Administración una competencia’, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio ‘una Administración una competencia’, se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes” (exposició de motius de la LRSAL).

descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

A partir de la reforma es va afegir a aquest precepte un final diferent, del qual resultava que les competències s’havien d’atribuir “de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Per tant, en aquest context, un dels objectius principals de la reforma de la legislació de règim local fou reduir les competències municipals.

L’article 7 de la LBRL (en la nova redacció donada per la LRSAL), classifica les competències de les entitats locals en tres tipus: competències pròpies, competències delegades i competències que no són pròpies ni delegades (altrament conegudes com a *impròpies*, perquè així se les designava en un dels avantprojectes de la llei).

Pel que fa a les competències pròpies dels municipis, només podran ser determinades per llei si s’exerceixen en règim d’autonomia i sota la pròpia responsabilitat, atenent sempre a la coordinació deguda en la seva programació i execució amb les altres administracions públiques. D’acord amb la nova redacció de l’article 25.1 de la LBRL, s’impedeix qualsevol atribució competencial sobre matèries que no estiguin expressament incloses en la relació de matèries del segon paràgraf. És per això que quan en el text derogat s’establia que els municipis poden promoure “toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, la reforma hi afegeix “en los términos previstos en este artículo”, afegit que dona compte que s’ha imposat una limitació del concepte, que Souviron qualifica de fèrria.¹⁹⁴

Aquest llistat de matèries pretenia operar en principi com un llistat tancat, sense possibilitat que com a tals competències pròpies es poguessin incorporar altres matèries, si no era per via de la modificació de la pròpia llei de bases, una situació

¹⁹⁴ SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. “Competències pròpies i serveis mínims obligatoris dels municipis en la recent reforma del règim local bàsic”. *Quaderns de Dret Local*, 2014, núm. 34, p. 81.

molt contestada per part de la doctrina. Per exemple, entre d'altres i per tots ells, Cuesta considerava que mitjançant una llei estatal ordinària o autonòmica, hom els podria atribuir alguna altra competència més de les que atribueix la LBRL.¹⁹⁵

Aquesta qüestió la va resoldre la STC 41/2016, de 3 de març, quan va establir que, efectivament, les matèries en què les entitats locals poden tenir competències poden ser ampliades per la legislació sectorial de l'Estat o de les comunitats autònomes, i de manera especial per allò que estableixi l'Estatut mateix: “El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local *ex art. 149.1.18 CE* y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 9 de esta Sentencia, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone ‘un obstáculo a las competencias que corresponden’ a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12). [...] Las bases están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndolas directamente por sí, ni impidiendo que las Comunidades Autónomas opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus Estatutos”.

Per atribuir competències pròpies va continuar igualment el principi de reserva formal de llei i es va imposar al legislador sectorial, estatal o autonòmic, en relació amb la competència concreta que atribueix al municipi, l'obligació d'avaluar la conveniència de la implantació de serveis locals atenent als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera. I, finalment, es va establir la garantia que aquestes lleis sectorials haurien de preveure la dotació de recursos necessaris per assegurar la suficiència financera dels municipis, sense que

¹⁹⁵ CUESTA REVILLA, J. “Les competències municipals: una aproximació al seu nou règim jurídic”. *Quaderns de Dret Local*, febrer 2014, núm. 34, p. 98.

en cap cas pogués comportar una major despesa de les administracions públiques. Per tant, la LBRL ha mantingut el mateix sistema de relacionar una llista de matèries respecte de les quals els municipis poden exercir competències en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Abans de la LRSAL, la relació de matèries concretes sobre les quals, d'acord amb la legislació sectorial dimanant de l'Estat i de les comunitats autònomes, els municipis podien tenir competències en relació amb el sòl forestal, l'article 25.2 de la LBRL relacionava les següents: “c) Protecció civil, prevenció i extinció d'incendis. d) Ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística; [...] i conservació de camins i vies rurals. [...] f) Protecció del medi ambient”. Amb la LRSAL la llista de matèries, però, es va reduir. Així, les matèries en què els municipis poden exercir competències que poden incidir en el sòl de naturalesa forestal són les següents: “a) Urbanisme: planejament, gestió, execució i disciplina urbanística. [...] f) Policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis”.

Del llistat anterior s'ha eliminat la competència sobre la conservació de camins i vies rurals i, respecte a la protecció del medi ambient, la competència ha quedat limitada al medi ambient urbà, amb exclusió, per tant, de la protecció del medi ambient referit al sòl no urbà.¹⁹⁶ Com a conseqüència d'aquesta limitació, també els serveis mínims obligatoris que es relacionen en l'article 26 s'han modificat, i s'han limitat al “medi ambient urbà” en els municipis de població superior a cinquanta mil habitants, en lloc de la protecció genèrica del medi ambient que abans s'hi considerava. S'ha mantingut la matèria urbanística, malgrat que molt subtilment s'ha substituït “ordenació” per “planejament”, per diferenciar el que és ordenació del territori —que és una competència estrictament autonòmica— de la planificació urbanística —en la qual, com veurem, els municipis tenen competències. I es manté

¹⁹⁶ Casado considerava que si bé podia semblar que passant de “protecció del medi ambient” a “medi ambient urbà” es reduïa l'àmbit competencial, això no necessàriament havia de ser així, perquè no considerava que medi ambient urbà hagués de ser limitatiu i podia incloure altres matèries ambientals inicialment no previstes, i perquè, per altra banda, la legislació sectorial podia atribuir competències ambientals com a pròpies dels municipis. (CASADO CASADO, L. “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de reordenación sostenibilidad de la administración local”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 32. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015, p. 34.)

també en els mateixos termes la protecció civil, prevenció i extinció d'incendis, referida a tot el terme municipal i, per tant, també al sòl forestal, que es manté també com a servei obligatori en municipis superiors a vint mil habitants.

És evident, doncs, que des de l'estricta òptica municipal, amb l'entrada en vigor d'aquesta reforma les competències en matèria d'actuació en el sòl forestal s'han vist disminuïdes a la mínima expressió, i s'han mantingut només les competències en matèria urbanística i de prevenció i extinció d'incendis, però que aquestes competències podrien ser ampliadades per la legislació sectorial, perquè com veurem en l'apartat següent, l'EAC atorga més competències als municipis que les del llistat bàsic, una possibilitat que com hem vist avala el TC en la sentència que hem comentat.

Complementàriament a l'exercici de les competències pròpies, els municipis podrien incidir en el sòl de naturalesa forestal per mitjà de les competències delegades, que són les que amb aquest caràcter els atribueixen explícitament l'Estat i les comunitats autònomes mitjançant una disposició normativa (no necessàriament amb rang de llei) o un acord de delegació. Conceptualment, però, aquesta possibilitat no és òptima: el Consell d'Europa va declarar sobre aquesta qüestió que l'atribució de competències delegades als municipis representa una lectura reduccionista del principi d'autonomia local establert per la Carta europea d'autonomia local.¹⁹⁷

El nou apartat 3 de l'article 27 de la LBRL habilita l'Administració de l'Estat i a les de les comunitats autònomes per delegar determinades competències als municipis, sempre que s'evitin duplicitats administratives, es millori la transparència dels serveis públics i el servei a la ciutadania i, en general, es contribueixi a la racionalització administrativa generant un estalvi net de recursos. Entre les competències que s'enumeren de manera expressa com a delegables hi figuren les de "vigilància i control de la contaminació ambiental" (apartat *a*) i "protecció del medi natural" (apartat *b*), però també totes les altres que hom consideri oportunes,

¹⁹⁷ En efecte, la recomanació del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa de data 19 de març de 2013, dictada en relació amb el compliment de la Carta europea d'autonomia local, advertia que les delegacions de competències als municipis no són un mitjà d'enfortiment de l'autonomia local, sinó tot el contrari.

ja que l'enumeració que conté l'article 27.3 no suposa una llista tancada, sinó només indicativa.

Però aquesta possibilitat de delegació de competències en aquestes matèries no és una solució òptima a mitjà termini per als municipis per poder desenvolupar una estratègia pròpia en la gestió forestal sostenible, ja que amb la reforma aprovada la delegació de competències se sotmet a requisits molt estrictes i restrictius, de difícil viabilitat. Efectivament, per tal que es pugui portar a terme una delegació de competències, en primer lloc, s'ha d'acreditar que contribueixi a millorar l'eficiència de la gestió pública eliminant duplicitats administratives i que sigui coherent amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En segon lloc, s'estableix que la delegació no podrà ser inferior a cinc anys, i l'administració delegatòria se'n reservarà el control d'eficiència i s'assignaran mitjans personals, materials i econòmics, sense que això pugui comportar una despesa més gran de les administracions públiques. També s'exigeix que la delegació vagi acompanyada del finançament corresponent, i s'estableixi una dotació pressupostària adequada i suficient en els pressupostos de l'administració delegant (autonòmica o estatal) per a cada exercici econòmic. I, per acabar, per ser efectiva, serà necessària l'acceptació expressa de la delegació per part de l'administració local delegada, sense que es pugui imposar la delegació amb caràcter obligatori.

La dificultat en l'acompliment d'aquests requisits —en especial, el de dotació econòmica suficient— fa difícil pensar, tal com sosté Casado, que sigui plausible utilitzar el mecanisme de delegació de competències per part d'unes comunitats autònomes amb problemes importants de contenció del dèficit fiscal i greus retallades pressupostàries, en favor d'uns municipis als quals també se'ls ha retallat de manera ostensible l'àmbit competencial propi i els serveis mínims per gestionar.¹⁹⁸

A més, l'article 57 bis de la LRSAL preveu una garantia de pagament quan es produeixi l'exercici de les competències delegades, però que només és aplicable

¹⁹⁸ CASADO CASADO, L. "El Dret Ambiental a Catalunya". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2014, núm. I, vol. V, p. 62.

quan aquestes delegacions provinguin de les comunitats autònomes, que hauran d'autoritzar que l'administració general de l'Estat apliqui retencions en les transferències que els corresponguin per aplicació del seu sistema de finançament, si es produeixen incompliments en el pagament a les administracions locals. Per tot plegat, es fa difícil preveure quines delegacions de competències en matèria forestal de les comunitats autònomes que compleixin aquest allau de requisits es podrien arribar a conferir als municipis.

Finalment, quedaria la possibilitat que per incidir en la gestió forestal sostenible, els municipis acudissin a les competències impròpies —segons les anomenava l'esborrany de la llei—, que són les competències diferents de les pròpies i de les delegades, que no necessiten ser atribuïdes ni per l'Estat ni per les comunitats autònomes. La dificultat d'assumir competències per aquesta via es fa palès en la rigidesa del procediment que s'ha de seguir per poder exercir aquestes competències impròpies, d'acord amb l'últim incís del paràgraf primer de l'article 7.4 de la LBRL. Per gaudir d'aquestes competències, cal acreditar que no es posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, que es compleixen els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i que no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració. En tot cas, l'exercici d'aquestes competències impròpies ho serà en els termes que preveu la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, tot garantint que les entitats locals no tornin a assumir competències que no els atribueix la llei i per a les quals no tinguin finançament adequat.

Per assumir aquestes competències, cal obtenir de manera prèvia i vinculant els informes previs de l'administració competent per raó de la matèria, que acreditin la inexistència de duplicitats i l'informe favorable de l'administració que tingui atribuïda la tutela financera de les noves competències. Tot plegat pressuposa un fort control que posa seriosament en dubte el principi d'autonomia local constitucionalment garantit, en la mesura que el marge de discrecionalitat d'aquests informes és amplíssim i podria comportar que en lloc de complir la funció de control de legalitat es convertissin en un control d'oportunitat.

En correlació a la limitació i excepcionalitat amb què es configuren ara les competències impròpies, la LRSAL ha suprimit el contingut de l'article anterior 28 de la LBRL, que contenia la possibilitat d'exercir competències complementàries. D'aquesta manera, s'elimina també la possibilitat recollida anteriorment en aquest precepte que els municipis puguin fer activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a la protecció del medi ambient.

Per tant, caldria concloure *prima facie* que després de l'entrada en vigor de la LRSAL el 31 de desembre de 2013, malgrat la possibilitat de gaudir de competències delegades o impròpies, la realitat imposa que els municipis podran exercir les competències que els hagin estat atribuïdes com a pròpies i que, per incidir en la gestió forestal sostenible, aquestes competències s'han vist substancialment reduïdes.

A) Les competències municipals sobre boscos segons el marc estatutari

Tal com hem dit, l'entrada en vigor d'aquesta reforma de la LBRL va generar molta incertesa jurídica en el món local però de manera especial a Catalunya, pels dubtes que ofereix el seu encaix amb l'EAC, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, i la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC), text refós aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril.

Cal tenir present que, com hem vist, l'article 160 de l'EAC atorga la competència exclusiva a la Generalitat per determinar les competències i les potestats pròpies dels municipis i d'altres ens locals en els àmbits fixats per l'article 84, per la qual cosa hom pot pensar que la nova reforma de la LBRL podria estar envaint aquesta competència autonòmica. En aquest aspecte, l'article 84 de l'EAC garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'exercir aquestes entitats amb plena autonomia, subjecte tot plegat només a control de constitucionalitat i de legalitat. D'aquesta manera, els municipis tenen competències pròpies en els termes que determinin les lleis sobre les matèries següents —entre d'altres i pel que interessa en aquest treball—: l'ordenació i la gestió del territori; l'urbanisme i la

disciplina urbanística, i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local (apartat *a*); la protecció civil i la prevenció d'incendis (apartat *f*), i la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible (apartat *j*).¹⁹⁹

D'altra banda, la LMRLC també atorga competències als municipis de manera genèrica en els àmbits de la sostenibilitat ambiental i la gestió territorial —amb l'abast que fixa la mateixa llei i la legislació sectorial respectiva— i competències pròpies en les matèries de protecció civil, prevenció i extinció d'incendis (paràgraf *c*); l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanística, i la conservació de camins i les vies rurals (paràgraf *d*), i la protecció del medi (paràgraf *f*).²⁰⁰

Tot plegat, doncs, es trobaria en el marc de les atribucions estatutàries, en què com hem vist en la interpretació del TC: “la Comunidad Autónoma está sometida a los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE) —además de a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE)— así como a las condiciones que establecen ahora los arts. 25 y 7 LBRL —y, en su caso, los Estatutos de Autonomía—. Dentro de este contexto normativo, a ella le debe corresponder la decisión última sobre si los municipios situados en su órbita territorial deben o no prestar servicios reconducibles a los ámbitos competenciales que tiene estatutariamente reservados y, en su caso, sobre el modo en que ha de efectuarse el correspondiente traslado” (STC 41/2016, 3 de març). Aquesta decisió jurisprudencial constitucional era coincident amb l'opinió de Galan, quan sostenia que era el Tribunal Constitucional

¹⁹⁹ En coherència amb aquest precepte estatutari, el Projecte de Llei de governs locals de Catalunya estableix en l'article 17 que en els termes que disposa l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els governs locals catalans tindran competències —a més de respecte de l'urbanisme— sobre “la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible”, i en l'article 27, en l'atribució legal de les competències pròpies, es determina que els municipis, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en els termes que determinin les lleis, tindran competències pròpies entre altres matèries, també en la de protecció del medi.

²⁰⁰ Choy considera que com a protecció del medi ambient hom ha d'incloure també els serveis de recollida i tractament dels residus, de clavegueram i tractament d'aigües residuals, tot i que la llei les separa com a matèries diferents, tota vegada que són en si mateixes una acció de protecció del medi. (CHOY TARRES, A. “Competencias y funciones del municipio en materia de medio ambiente”. *Autonomías*, núm. 15, 1992, p. 79.) En el mateix sentit de vincular residus i medi ambient, vegeu PEÑALVER CABRÉ, A. *La regulación municipal de los residuos*. Rubí: Cedecs Editorial SL, 1997, p. 27.

el que havia de determinar si les comunitats autònomes podien ampliar les matèries competencials dels ens locals, ja que, al seu entendre, “no corresponde al legislador básico de régimen local determinar la relación de sus normas con los estatutos de autonomía, como tampoco precisar el contenido y alcance de la competencia autonómica sobre esa materia. En caso de conflicto, la solución deberá venir de la mano del Tribunal Constitucional, en aplicación de las normas sobre la producción jurídica”.²⁰¹

Per tant, a banda de la LBRL, per determinar si els municipis disposen de competències en matèria forestal haurem d'acudir també a l'Estatut d'autonomia. Aquest estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han de ser exercides per aquestes entitats locals amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat. Entre elles, l'article 87 estableix que els governs locals tindran competències pròpies en els termes que determinin les lleis i, entre d'altres, sobre l'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme, i la disciplina, la formulació i la gestió de polítiques per protegir el medi ambient i el desenvolupament sostenible.

Per la seva banda, la Llei 8 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, continua establint que el municipi té competències pròpies tant en urbanisme com en la protecció del medi, entre altres matèries (article 66.3 *d i f*).

Establerta, doncs, la possibilitat competencial dels ens locals respecte de la protecció del medi ambient d'acord amb la legislació pròpia, i en la mesura que, com hem vist anteriorment, la matèria forestal es troba dins d'aquesta matèria ambiental genèrica, cal analitzar quina és l'atribució i el contingut que en fa la legislació sectorial forestal per discernir l'àmbit en el qual respecte del sòl d'aquesta naturalesa poden actuar els municipis.

²⁰¹ GALAN GALAN, A. “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinari, gener 2015, fine apartat 4. En el mateix sentit, vegeu VELASCO CABALLERO, F. “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”. A: DOMINGO ZABALLOS, M. (coord.). *Reforma del régimen local: La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Pamplona: Aranzadi, 2014, p. 49.

B) Competències municipals sobre boscos en la legislació sectorial forestal

En l'exposició de motius, la LM defineix les bases de la legislació forestal, i designa les administracions autonòmiques com les responsables i competents en matèria forestal, d'acord amb la Constitució i els estatuts d'autonomia. També hi exposa que s'ha optat per la col·laboració i cooperació entre les administracions per al benefici d'un medi forestal que no coneix fronteres administratives i subratlla fins i tot el paper de les administracions locals en la política forestal. Aquest paper es limita que "se'ls concedeix una participació més gran en l'adopció de decisions que incideixen directament sobre les seves pròpies forests, amb la qual cosa es reconeix el seu paper com a principals propietaris forestals públics a Espanya i la seva contribució a la conservació d'uns recursos naturals que beneficien tota la societat". És a dir, als ens locals se'ls reconeix tan sols la condició de propietaris forestals, però no la d'administració corresponsable de definir i gestionar o intervenir en les polítiques de gestió sostenible. Aquesta condició es concreta amb més claredat quan la Llei mateixa estableix que "les entitats locals, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i de la legislació de les comunitats autònomes, exerceixen les competències següents: a) la gestió de les forests de la seva titularitat no incloses al Catàleg de forests d'utilitat pública; b) la gestió de les forests catalogades de la seva titularitat quan així ho disposi la legislació forestal de la comunitat autònoma; c) la disposició del rendiment econòmic dels aprofitaments forestals de totes les forests de la seva titularitat, sens perjudici del que disposa l'article 38 en relació amb el fons de millores de forests catalogades o, si s'escau, del que disposa la normativa autonòmica; d) l'emissió d'informe preceptiu en el procediment d'elaboració dels instruments de gestió relatius a les forests de la seva titularitat inclosos al Catàleg de forests d'utilitat pública; e) l'emissió d'altres informes preceptius que preveu aquesta Llei, relatius a les forests de la seva titularitat; f) les altres que, en la matèria objecte d'aquesta Llei, els atribueixi, de manera expressa, la legislació forestal de la comunitat autònoma o altres lleis que siguin aplicables" (article 9).

Per la seva part, la legislació forestal catalana en la modificació recent de l'any 2014 a la qual ja ens hem referit introdueix un nou instrument legal per ordenar els terrenys forestals que afecta les entitats locals, ja que regula que aquestes últimes podran promoure a partir d'ara projectes d'ordenació forestal d'àmbit municipal o supramunicipal, que s'aproven per resolució del director general competent en matèria forestal, i suplir així la inactivitat dels propietaris.

Finalment, queda mencionar, ni que sigui de passada, el contingut d'allò que considerem gestió dels aprofitaments forestals no fusters, per visualitzar novament també des d'aquesta perspectiva com la intervenció administrativa arriba fins a aquest punt de detall dels aprofitaments que no són ni els econòmicament més importants ni ecològicament els més necessaris de protecció. És cert que quan es parla de gestionar el bosc l'activitat econòmica més recurrent és l'aprofitament fuster, que consisteix en la tala i venda dels arbres com a fusta (deixem de banda el carbó vegetal, element productiu derivat de la fusta, ja en franca extinció). També com a aprofitament fuster considerem la producció de biomassa forestal, com a alternativa energètica, que engloba tots els productes i restes que provenen dels treballs de manteniment i millora de les masses forestals, de les tallades de peus fusters per a ús comercial i dels subproductes generats per les indústries de transformació de la fusta (serradures, escorces, estelles, encenalls, etc.). Aquesta biomassa, que al llarg dels anys s'ha comercialitzat com a llenya, actualment ho fa sovint en forma d'estella o de pèl·let o briqueta (biomassa forestal triturada, assecada i comprimida en forma de grànuls).

Però els aprofitaments forestals no es limiten a la fusta dels arbres, sinó que hi ha altres aprofitaments que suposen una activitat econòmica cada cop més en alça, i que té també la seva incidència en la biodiversitat. Es tracta dels aprofitament no fusters com les escorces (suro), i la recol·lecció de pinyons, plantes aromàtiques, bolets, tòfones i d'altres.

La LFC estableix que poden ser objecte d'aprofitament forestal, a més de les fustes i les llenyes, “les escorces, les pastures, els fruits, les resines, les plantes aromàtiques, les plantes medicinals, els bolets (incloses les tòfones), els productes apícoles i, en general, altres productes propis dels terrenys forestals” (article 46). A

més, la mateixa llei estableix que el departament corresponent de la Generalitat pot regular aquests aprofitaments no fusters i que es podrà establir sotmetre'ls a llicència "si poden malmetre l'equilibri de l'ecosistema forestal o la persistència de les espècies, o si sobrepassen les quantitats fixades pel departament" (article 49.2); és a dir, la intervenció administrativa es fonamenta precisament en defensa i protecció de la biodiversitat.

Aprofitem per destacar —i ho considerem negatiu— que el desenvolupament normatiu d'aquests aprofitaments no fusters també s'ha fet a partir de la competència genèrica que l'Administració autonòmica té sobre la matèria, amb exclusió en els procediments d'autorització i fiscalització posterior dels municipis mateixos en els termes municipals en els quals es duen a terme concretament aquestes activitats. Així ens referim, per exemple, a la recol·lecció de la tòfona, un fong subterrani que creix associat a les arrels d'algunes espècies d'arbres, principalment l'alzina. La seva recol·lecció al bosc està regulada per l'Ordre de 15 de juliol de 1991, de regulació del sector tofoner, modificada per l'Ordre MAH/328/2005, de 13 de juliol, que exigeix l'obtenció d'una llicència específica que atorga l'Administració autonòmica, sense cap atribució competencial als municipis. Passa el mateix amb la lleva del suro, que regula i fiscalitza també l'Administració autonòmica, mitjançant l'Ordre d'11 de maig de 1988, sobre la regulació de l'obtenció del suro i del pelagrí i de la millora de les suredes, modificada per les ordres de 7 de març de 1991 i 19 d'abril de 1999; el desarrelament d'arbres i arbustos per a la seva utilització en jardineria, regulat pel Decret 242/2015, de 10 de novembre, o la recol·lecció de pinyes, per a la qual es necessita també una llicència que atorga l'autoritat autonòmica, segons resulta de l'Ordre de 18 de juliol de 1991, per la qual s'ordena el sector de la recollida i comercialització de pinya del pi pinyer, modificada per l'Ordre de 5 de juliol de 1995.

Finalment, i per ser més recent, també hem de mencionar la recol·lecció de bolets, una de les activitats més populars als boscos de Catalunya. La LM, en la regulació donada per la modificació de l'any 2003, estableix que els aprofitaments micològics tenen caràcter d'aprofitament forestal (article 6) i que com a tal "el titular de la forest és en tots els casos el propietari dels recursos forestals produïts a la seva

forest, inclosos els fruits espontanis, i té dret al seu aprofitament de conformitat amb el que estableixen aquesta Llei i la normativa autonòmica” (article 36.1). La LFC no conté cap precepte concret sobre la regulació dels aprofitaments de bolets, llevat, com hem vist, de la menció genèrica a l’article 46 de la Llei, quan identifica els bolets i les tòfones com un recurs objecte d’aprofitament dels boscos, el qual pot fins i tot ser sotmès a llicència. La massificació i popularització d’aquesta activitat i les tensions creades entre els usuaris i els propietaris ha portat la Generalitat de Catalunya a iniciar-ne la regulació mitjançant l’Ordre AAM/254/2012, de 31 d’agost, d’aprovació del Pla pilot de recol·lecció de bolets dins l’àmbit del paratge natural d’interès nacional de Poblet i de la seva zona d’influència, i de creació del preu públic vinculat al Pla pilot, prova pilot que s’ha estès en tres zones de recol·lecció reservada de bolets en boscos de titularitat pública: massís de l’Orri (Pallars Sobirà i Alt Urgell), Setcases (Ripollès) i els Ports (Baix Ebre i Montsià).

Tot plegat rebla en la nostra afirmació anterior que l’àmbit competencial que la legislació forestal reserva a les administracions locals és, per tant, escàs, quasi nul. En aquest sentit, participem de l’opinió de Sarasíbar quan sosté que s’hauria d’haver previst un nucli mínim competencial forestal per garantir l’autonomia local en una matèria d’aquesta sensibilitat i importància.²⁰² Gómez Barahona considera que aquest mínim àmbit competencial, en qualsevol cas, l’haurien de tenir els municipis, basant-se en el dret que tenen a participar en els assumptes que afecten directament els seus interessos —segons el redactat de l’antic article 2.1 de la LRBL, que abans hem tingut ocasió de comentar—, que en qualsevol cas tenen “en la consecució, mejora, y óptimo aprovechamiento del patrimonio forestal radicado en su ámbito territorial, al constituir los bosques parte de su desarrollo sostenible, ordenación de su territorio, elemento económico, social y cultural, etc.”.²⁰³ Aquestes opinions, malgrat tot, no han tingut acollida en les diferents reformes legislatives de la llei sectorial, tal com ja hem tingut ocasió de comentar.

²⁰² SARASÍBAR IRIARTE, M. *El Derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2007, p. 82.

²⁰³ GÓMEZ BARAHONA, A. “El marco legal de la gestión forestal”. A: MELGOSA ARCOS, F. J. (coord.). *Estudios de derecho y gestión ambiental*. Ávila: Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, vol. 1, p. 289.

2.3.2. Els instruments urbanístics municipals que incideixen en la protecció dels boscos

Una de les matèries en què els municipis tenen més competències d'acord amb la legislació sectorial és la de l'ordenació (o planejament, segons la reforma), gestió i disciplina urbanística (article 25.2.a de la LBRL, article 84.2.a de l'EAC i article 66.3.d de la LMRLC), la qual, com hem vist, constitueix l'àmbit on de manera quasi exclusiva els municipis podran incidir en la gestió forestal sostenible en el seu territori.

Aquesta competència els municipis ni l'exerceixen en exclusiva ni amb plenitud de facultats, sinó conjuntament amb la Generalitat sota els principis d'autonomia per gestionar els interessos respectius, de proporcionalitat i de subsidiarietat. La competència municipal comprèn tant les potestats que se li atribueixen expressament com totes les facultats de naturalesa local que no hagin estat expressament atribuïdes per la Llei d'urbanisme a altres organismes. Així ho ha referendat la doctrina jurisprudencial, entre moltes altres, la STS de 7 març 2014.

D'altra banda, cal tenir present que malgrat que els municipis poden exercir competències en aquesta matèria, quan es tracta de l'aprovació del planejament urbanístic i a excepció dels plans directors urbanístics, de competència exclusiva autonòmica, aquesta es produeix per mitjà d'una estructura bifàsica, cosa que suposa que més enllà de l'aprovació de l'instrument d'ordenació per part de l'ens municipal que el formula, ha de produir-se també de manera necessària l'aprovació definitiva per part de la Generalitat, o el seu informe favorable vinculant en els supòsits de tramitació de planejament derivat. Aquesta és la manera que ha previst el nostre sistema legal per assegurar la inserció coherent del planejament municipal en el context territorial més ampli de què forma part, segons opina Fernández Rodríguez.²⁰⁴

Malgrat aquesta restricció en l'exercici en plenitud de potestat de les seves competències per part dels municipis, en la STC 51/2004, de 13 d'abril, el Tribunal Constitucional va destacar el paper fonamental que els correspon en l'ordenació

²⁰⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "Estudios de Derecho Urbanístico". *Urbanización y Edificación, Monografías Aranzadi*, núm. 2. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2001, p. 29.

urbanística del seu territori: “la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en qué consiste el Plan de urbanismo (marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos) es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio, y sobre aquella decisión se proyecta, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal”. I, tot i que va reconèixer la implicació de les altres administracions públiques pels diversos interessos que es projecten en el territori municipal, la mateixa sentència deixava clar que aquesta situació “no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”.

En exercici d'aquesta competència, la planificació urbanística del territori es porta a terme mitjançant el planejament urbanístic general, que és integrat pels plans directors urbanístics, pels plans d'ordenació urbanística municipal i per les normes de planejament urbanístic, i que amb coherència amb el planejament territorial, aquesta té assignada la missió d'establir unes directrius o ordenació bàsica de l'espai, amb l'objecte de ser desenvolupat posteriorment amb precisió i detall pels planejaments de rang inferior. Tal com veurem més endavant, aquest planejament general pot ser desenvolupat, quan es tracta del sòl no urbanitzable de naturalesa forestal, mitjançant els plans especials.²⁰⁵

La competència municipal en matèria urbanística s'ha de desenvolupar, com també s'ha dit, d'acord amb les lleis sectorials i amb audiència i participació d'aquelles administracions —autònòmiques o estatals— que tenen competències concurrents en l'urbanisme, fet que en el fons suposa la coordinació en un únic instrument d'ordenació d'una pluralitat d'interessos sectorials.

²⁰⁵ GIFREU FONT, J. “El planeamiento urbanístico”. a: TRAYTER, J. M. (dir.). *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña*. 3a ed. Pamplona: Ed. Thomson Aranzadi, 2008, p. 192.

L'Administració local no pot exercir la competència d'ordenació urbanística del seu territori ni de manera arbitrària ni amb una discrecionalitat sense límits. En aquest sentit, el mateix TRLUC, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, estableix els principis generals de l'actuació urbanística, entre els quals destaca el desenvolupament urbanístic sostenible, que es defineix com la utilització racional del territori i el medi ambient i comporta vincular les necessitats de creixement del sòl urbà amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics i arqueològics.

En coherència amb aquest principi de sostenibilitat, la llei ha previst que quan l'Administració local exerceix la seva competència de planificar el territori, ha de fer-ho segons unes directrius de compliment obligat, per tal que així es puguin assolir, en benefici de la seguretat i el benestar de les persones, uns nivells adequats de qualitat de vida, de sostenibilitat ambiental i de preservació enfront dels riscos naturals i tecnològics. Com tot seguit veurem, aquestes directrius tenen la màxima expressió en la planificació i ordenació del sòl no urbanitzable i, per tant, en el de naturalesa forestal. Val a dir que aquesta potestat pública de protegir, ordenar i donar contingut al sòl de naturalesa forestal la jurisprudència la qualificava usualment com una potestat discrecional, ja que hom podia protegir urbanísticament uns terrenys forestals només pel fet que es declarés l'interès forestal de la seva preservació en el mateix instrument de planificació. Aquesta situació va modificar-se a partir de l'entrada en vigor de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions (LRSV), quan en l'article 9.1 va establir unes determinades circumstàncies a partir de les quals els terrenys han de ser classificats necessàriament com a sòl no urbanitzable; en aquest supòsit, aquesta potestat es considera com a reglada.

D'aquesta manera, per exemple, davant uns terrenys que tinguin un determinat valor forestal i sigui necessari preservar-ne aquest valor, el planificador estarà obligat a classificar-los preceptivament com a sòl no urbanitzable per evitar-ne la transformació. És a dir, que es produeixen dues situacions diferents i identificables. La primera seria l'existència d'una certa discrecionalitat en l'exercici de la potestat de planificació urbanística en els sòls que hom considera com a sòl no urbanitzable d'ús comú, per tractar-se d'un sòl que no necessita una protecció especial, però que

hom exclou del desenvolupament urbà i el manté en el seu caràcter originari de sòl no urbanitzable, fins i tot forestal. La segona, el caràcter reglat de la potestat en aquells supòsits en què uns terrenys tinguin reconeguts objectivament els valors ambientals que en fan exigible la preservació mitjançant la classificació corresponent.

En aquest sentit, és exemplar la STS de 13 de maig de 2011: “En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos ‘que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público’). Pero, aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, primer inciso). En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección —supuesto del artículo 9.1ª— sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación”.

L'article 39 de la LFC estableix que quan afecti la qualificació de terrenys forestals, els instruments de planejament urbanístic requereixen l'informe de l'Administració forestal competent, el qual és vinculant si es tracta de forests catalogades o protectores. Per la seva banda, l'article 22 de la LFC estableix que els terrenys

forestals no afectats pels processos de consolidació i d'expansió d'estructures urbanes preexistents i que no formen part d'una explotació agrària han de ser qualificats pels instruments de planejament com a sòl no urbanitzable i els terrenys forestals declarats d'utilitat pública o protectors, com a sòl no urbanitzable d'especial protecció.

I és en aquesta mateixa línia de preservar urbanísticament el sòl pels seus valors naturals, siguin o no forestals, que la legislació d'urbanisme ha introduït una clàusula de salvaguarda innovadora: quan es produeix la pèrdua dels valors forestals o paisatgístics d'uns terrenys com a conseqüència d'un incendi, aquesta situació no pot fonamentar en cap cas la pèrdua de la seva condició originària de sòl no urbanitzable i justificar la modificació de la seva classificació, per evitar així els incendis forestals provocats, que en un passat no gaire llunyà van estar relacionats a activitats especulatives del sòl per afavorir-ne la transformació (article 9.5 del TRLUC).

Caldrà veure ara com més enllà de l'existència d'una clara potestat de planificació urbanística per part dels municipis, de quina manera els instruments urbanístics poden realment incidir en la gestió forestal sostenible, ja que com sosté Garcia Rubio les dues legislacions —la urbanística i la forestal— històricament pateixen una descoordinació molt important, malgrat que les dues regulin el territori, l'una de manera global i l'altra de manera sectorial.²⁰⁶

A) Els plans d'ordenació urbanística municipal

En el capítol anterior hem tractat dels instruments d'ordenació i de l'instrument urbanístic la competència en la redacció dels quals no correspon als ens locals sinó a la comunitat autònoma. Pel principi de jerarquia normativa, tots i cadascun d'aquests instruments d'ordenació de competència autonòmica van configurant el contingut i l'abast de la competència d'ordenació urbanística per part del municipi, en la mesura en què, com hem vist, tots i cadascun d'aquests instruments dissenyen

²⁰⁶ GARCIA RUBIO, F. "La legislación forestal y su incidencia sobre el derecho y la actividad urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*. Madrid, març 2010, p. 185.

i concreten les directrius de protecció del sòl forestal, d'acord amb els seus valors ambientals. Tot seguit analitzarem quin és el marge que tenen els municipis quan exerceixen les competències en matèria urbanística per incidir en aquests tipus de sòl.

L'instrument de planejament urbanístic municipal per antonomàsia és el Pla general d'ordenació urbanística (POUM), que preveu l'ordenació urbanística integral del territori, que pot abastar un terme municipal o més d'un i està vinculat efectivament als plans d'ordenació territorials als quals hem fet esment.

Per la seva naturalesa, els POUM constitueixen els instruments d'ordenació on s'evidencia d'una manera més directa l'exercici de la competència municipal en matèria urbanística. Per mitjà d'aquests instruments, l'Administració local ordena i planifica el territori i, d'una manera especial, incideix d'una forma concreta en la protecció i ordenació del sòl forestal del seu terme municipal —sens perjudici que mercès al caràcter bifàsic del procediment, l'aprovació d'aquest instrument correspongui a l'Administració autonòmica i, per tant, també la possibilitat de ratificar o dissentir de la seva protecció o de la manera de regular-la tal com l'hagi planificat l'ens local. Aquests plans són els que classifiquen el sòl amb vista a l'establiment del règim jurídic corresponent i els que estableixen les determinacions que corresponen a cada classe de sòl per aconseguir la plena efectivitat del règim respectiu.

D'acord amb l'article 32 del TRLUC, constitueixen el sòl no urbanitzable tres tipus de terrenys, dos de caràcter reglat, un d'ells de manera molt especial, i un altre de caràcter discrecional. Entre els de caràcter especialment reglat per l'especial protecció que els terrenys requereixen hi trobem els terrenys que cal classificar com a no urbanitzables per raó dels factors següents, entre d'altres: *a*) un règim especial de protecció aplicat per la legislació sectorial i pel planejament territorial que exigeixi aquesta classificació com a conseqüència de la necessitat o la conveniència d'evitar la transformació dels terrenys per protegir-ne l'interès connector, natural, agrari, paisatgístic, forestal o d'un altre tipus; *b*) les determinacions dels plans directors, i *c*) la subjecció dels terrenys a limitacions o servituds per a la protecció del domini públic. De la segona tipologia de reglats serien també els terrenys

reservats per a sistemes urbanístics generals no inclosos en sòl urbà ni en sòl urbanitzable.²⁰⁷

D'altra banda, serà discrecional la classificació com a sòl no urbanitzable dels terrenys que el Pla d'ordenació urbanística municipal considera necessari classificar com a sòl no urbanitzable per raó de la concurrència dels valors considerats per la legislació aplicable en matèria de sòl, o per garantir la utilització racional del territori i la qualitat de vida, d'acord amb el model de desenvolupament urbanístic sostenible definit per la llei mateixa, i també la concurrència d'altres criteris objectius establerts pel planejament territorial o urbanístic, o pel valor agrícola dels terrenys inclosos en indicacions geogràfiques protegides o denominacions d'origen.

En paraules de García Álvarez: “Una categoría discrecional, el denominado suelo no urbanizable común, con unas características que lo hacen en gran medida ‘intercambiable’ con el suelo urbanizable, en función no tanto de sus propios valores intrínsecos, sino de las necesidades previstas de suelo urbanizado. Una categoría reglada de suelo no urbanizable de protección especial, en la que la delimitación y el régimen aplicable viene determinado por normas e instrumentos administrativos no urbanísticos, sea el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de un parque natural o la delimitación de la zona marítimo-terrestre, por poner dos ejemplos, en los que la función del planificador urbanístico es censal, reflejar en el plan general a efectos de información y coordinación la existencia y ámbito de esos regímenes especiales. En estos casos podría plantearse incluso si hay realmente ‘decisión’, ni siquiera reglada, del planificador urbanístico o simple incorporación de decisiones previamente tomadas por las instancias competentes. Finalmente, hay suelos no urbanizables de protección especial para la protección de determinados valores dignos de preservar, configurados como conceptos jurídicos

²⁰⁷ Tal com esmenta Bermúdez: “Finalmente, la concepción de un urbanismo sostenible también tiene su manifestación en el espacio del suelo rústico o no urbanizable, precisamente, mediante la aparición de un nuevo criterio de clasificación de este tipo de suelo, es decir, en la utilización del criterio de la sostenibilidad para determinar que determinados suelos se clasifiquen como rústicos o no urbanizables. De esta forma, aparece una nueva categoría de suelo rústico o no urbanizable que podría definirse como aquel suelo que es necesario preservar del proceso de desarrollo urbano para garantizar un desarrollo sostenible del territorio de cada municipio” (BERMÚDEZ APLOMAR, V. “Urbanismo sostenible y suelo rústico”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 22, 2010, p. 23).

indeterminados por el legislador, suelos respecto a los que existirá la ponderación de valores propia del planificador respecto a su declaración, pero discrecionalidad normativa a la hora de configurar el régimen de los usos admisibles”.²⁰⁸

Dins d'aquesta categoria de sòl no urbanitzable hi trobem els terrenys forestals; no és possible precisar en quina proporció ho són de naturalesa reglada o discrecional, si bé cal tenir present que abans hem comentat que el 30 % del territori de Catalunya està afectat pels PEIN i en bona part afecta terrenys forestals, fet que ens donaria una petita referència. Cal recordar que quan hem parlat de la delimitació de les forests, tant la LM com la LFC exclouen els sòls urbans o urbanitzables com a tals forests a l'efecte d'aquesta legislació sectorial; per tant, existirà una simbiosi entre els dos conceptes de forests o terrenys forestals i sòl no urbanitzable, que vindrà donada pel caràcter excloent de la legislació forestal de les altres dues tipologies de sòl.²⁰⁹ Una altra qüestió és que els terrenys forestals puguin esdevenir finalment sòl urbanitzable, si no són els d'especial protecció en els quals per prescripció legislativa no existeix discrecionalitat administrativa; en aquest sentit ens trobaríem en la necessitat de diferenciar els terrenys forestals utilitzant la classificació que fa Pareja Lozano en dividir el sòl rural en sòl rural permanent i sòl rural transitori, el darrer dels quals és el que el planificador finalment incorporarà al procés d'urbanització tot i l'origen rural forestal.²¹⁰

En definitiva, els POUM són els que donen contingut al dret de propietat dels terrenys forestals, atenent que els seus propietaris tindran el dret d'ús, de gaudi i de disposició de les seves propietats d'acord amb la naturalesa rústica i forestal dels terrenys, sempre sota els imperatius derivats del principi d'utilització racional dels recursos naturals i dins els límits establerts per la llei d'urbanisme, per la legislació sectorial, pel planejament urbanístic i per altra legislació que sigui aplicable a

²⁰⁸ GARCÍA ÁLVAREZ, G. “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2016, vol. XVI, p. 281-342.

²⁰⁹ Vegeu CALVO SÁNCHEZ, L.; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. “Montes y Urbanismo”. A: MARTIN REBOLLO, L.; BUSTILLO BOLADO, R. O. (coord.). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2007, p. 1298.

²¹⁰ PAREJA LOZANO, C. “El suelo en situación rural”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º extra 9. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2007, p. 93.

aquesta classe de sòl. D'aquesta manera, doncs, mitjançant aquests instruments, en paraules de Muñoz Guijosa, es delimita el contingut del dret de propietat a través del planejament, en atenció a la rellevància social del sòl i en referència al destí que se li atorga, en el qual es concreta la funció social de què més endavant parlarem.²¹¹ Aquests plans urbanístics tenen ja avui dia un clar component ambiental, en la mesura que, tal com expressa González-Varas, existeix una interrelació entre les regulacions urbanístiques i ambientals, de manera que els plans urbanístics contenen regulacions ambientals i les ambientals tenen tanta incidència en les urbanístiques que segons ell conclou “en términos generales prevale el planeamiento ambiental sobre el planeamiento urbanístico o territorial”.²¹²

Amb l'objectiu de preservar els valors ambientals del sòl no urbanitzable i per inclusió els valors del sòl forestal, d'acord amb la legislació urbanística els objectius del POUM serien els següents: *a)* protegir-lo dels processos de parcel·lació urbanística; *b)* preservar i promocionar la millora de les explotacions forestals; *c)* protegir els elements naturals més destacats per preservar-ne els valors ecològics i paisatgístic; *d)* establir un règim d'usos del sòl d'acord amb la naturalesa de cada tipologia de terreny, establint diferents zones i sistemes i establint la seva respectiva regulació normativa; *e)* regular les activitats o equipaments públics que es puguin admetre a cada zona, i *f)* fixar les condicions, paràmetres i característiques de les edificacions destinades a les explotacions forestals o les d'altres tipus que puguin tenir lloc en el sòl no urbanitzable sense malmetre'n els valors i regular les infraestructures al servei d'aquests usos.

Ara bé, la mateixa legislació urbanística és molt detallista quan tracta d'aquest tipus de sòl i el regula amb tant de detall, que deixa un marge escàs a les entitats locals per incidir-hi de manera efectiva i per la qual cosa en el millor dels casos la intervenció es limita a incrementar el nivell de protecció d'aquest sòl. En aquest

²¹¹ MUÑOZ GUIJOSA, M. A. “Propiedad privada, función social y texto refundido de la ley de suelo”. *Revista de urbanismo y edificación*, n.º 20. Madrid: Ed. Civitas, 2009, p. 78.

²¹² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. “Condicionantes ambientales sobre el planeamiento: evaluación estratégica de planes y evaluación de impacto ambiental de proyectos”. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo V. Estudios y Comentarios Legislativos*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2012, p. 13.

sentit, analitzem succintament alguns d'aquests objectius de la legislació urbanística respecte del sòl no urbanitzable de naturalesa forestal, per comprendre com la normativa urbanística el regula de manera detallada, i comprendre l'abast residual de la competència municipal:

a) Protegir el sòl dels processos de parcel·lació urbanística.

Pel que fa a la parcel·lació urbanística, és la mateixa llei urbanística la que regula les divisions de les finques en el sòl no urbanitzable forestal, en el sentit que aquestes només es poden dividir sempre que la superfície dels lots resultants sigui igual o superior a la unitat mínima forestal (fixada en vint-i-cinc hectàrees per mitjà del Decret 35/1990, de 23 de gener, pel qual es fixa la unitat mínima forestal), o que si no assoleixen la superfície mínima forestal exigida s'agrupin immediatament amb terrenys contigus per constituir finques de superfície igual o superior a la unitat mínima de conreu o forestal corresponent.

b) Preservar i promocionar la millora de les explotacions forestals.

Pel que fa a la preservació i millora de les explotacions forestals, aspecte en què els municipis podrien incidir més en la gestió forestal sostenible, cal tenir present que, com veurem en l'apartat següent, en el comú dels planejaments consultats es remeten en la seva integritat a la legislació sectorial forestal, que és la que, com hem vist, regula els instruments d'ordenació forestal de les finques i els procediments per a la seva aprovació. En la pràctica, i pel que fa a la gestió forestal, els POUM estableixen la necessitat d'una llicència municipal vinculada a l'autorització sectorial i poca cosa més, fet que, com veurem, no deixava de suposar una duplictat administrativa totalment innecessària i que finalment ha estat suprimida.

d) Establir un règim d'usos del sòl d'acord amb la naturalesa de cada tipologia de terreny, establint diferents zones i sistemes i establint la seva regulació normativa respectiva.

El POUM regula cadascuna de les zones atorgant-los diferents qualificacions, en coherència amb el diferent grau de conservació i protecció pretès per a cadascuna

d'elles i, a més, protegeix aquells elements naturals singulars que existeixen en el seu territori.

Així, a tall d'exemple de com l'administració municipal protegeix i actua en el sòl forestal per mitjà del planejament general, el POUM de Cardedeu²¹³ estableix dins el sòl no urbanitzable tres zones diferenciades, algunes d'elles amb subzones, cadascuna de les quals té un grau de protecció diferent segons els seus valors ambientals:

“a) Zona d'interès per la connexió ecològica (clau ICE) que tenen un alt valor natural com a connectors d'espais naturals en l'estructura dels PEIN;

b) Zona agroforestal d'interès per al manteniment de la biodiversitat (clau IMB) que inclou els àmbits territorials d'especial valor situades a la part oest del municipi, tant per la presència de bosc com per la seva estructura en mosaic, la seva diversitat de sistemes naturals, semi naturals i agrícoles i forestals, així com pel seu elevat interès paisatgístic, i a on no serà permès transformar usos forestals en agrícoles.

Es creen dues subzones:

- subzona d'especial interès agrícola (clau IMB-a) constituït per les zones on existeixen usos agrícoles, tot i que en algunes àrees estan constituïdes per un mosaic de conreus, vivers, erms, fenassars, conreus abandonats, etc.; representen un element de gran interès per a la conservació de la fauna i de la flora mediterrània d'espais oberts,

i

- subzona d'especial interès forestal (clau IMB-f) que s'inclouen les àrees on la vocació i els usos actuals del sòl són clarament forestals, i que està clarament afectada per la Llei 6/1988, forestal de Catalunya; el motiu de protecció és el valor de presència de bosc des del punt de vista de la biodiversitat com de l'explotació;

c) Zona de protecció dels cursos fluvials (clau IPF)”.

²¹³ Ajuntament de Cardedeu. [en línia].

http://www.cardedeu.cat/data/actuacions/poum/1902140435_normesurbanistiquesfeb14.pdf [Consulta: 14 de juny de 2017]

Observem com aquestes zones venen predeterminades per l'existència d'un instrument d'ordenació de planejament jeràrquic superior que ja els protegeix, per la qual cosa l'actuació administrativa local es limita a reproduir urbanísticament allò que ja és protegit per legislacions sectorials ambientals o d'ordenació territorial.

Per tant, en aquest sentit, el marge d'actuació municipal consistiria a classificar el sòl no urbanitzable comú, és a dir, aquell la classificació del qual és fruit d'una certa discrecionalitat municipal, més que de la necessitat de protecció pels seus valors.

e) Regular les activitats o equipaments públics que es puguin admetre a cada zona.

Pel que fa al règim d'usos, la normativa urbanística pot recollir normes en què s'intensifica la protecció que ve donada per la limitació dels usos que estableix la mateixa legislació urbanística, afegint-hi la concurrència amb la legislació ambiental (PEIN, Xarxa Natura 2000) o aquelles normatives de protecció especial que venen donades pels instruments urbanístics superiors, com els plans directors.

f) Fixar les condicions, paràmetres i característiques de les edificacions destinades a les explotacions forestals o les d'altres tipus que puguin tenir lloc en el sòl no urbanitzable sense malmetre els seus valors i regular les infraestructures al servei d'aquesta usos.

Pel que fa a les edificacions en sòl no urbanitzable, tant el TRLUC com el Reglament de la llei d'urbanisme (aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol) i el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig), regulen amb tota mena de detall les condicions, paràmetres i característiques de les edificacions destinades a les explotacions forestals o les d'altres tipus que puguin tenir lloc en el sòl no urbanitzable, així com els procediments per obtenir les llicències urbanístiques oportunes o els instruments urbanístics que cal aprovar prèviament a l'obtenció (projecte d'actuació específica en sòl no urbanitzable, pla especial o catàleg d'edificacions en sòl no urbanitzable). Per tant, poca capacitat tenen els municipis en aquest ordre, si no és la capacitat de restringir encara més, en allò que la llei urbanística i els instruments d'ordenació

territorial ja restringeixen.

Fruit del que hem exposat, hem de concloure que el marge de planificació urbanística de l'Administració local respecte al sòl no urbanitzable no és gaire gran. La superposició en el mateix territori municipal d'una legislació urbanística i ambiental que per mor dels valors que pretén protegir ha acabat sent molt restrictiva —i a vegades reiterativa—, i també d'uns instruments d'ordenació territorial i urbanístics que reblen en aquesta protecció i en la restricció dels usos i les edificacions en el sòl no urbanitzable, en general, i en el forestal, en particular, fan que la capacitat de planificació urbanística del municipi pel que fa a la gestió forestal sostenible sigui molt reduïda.

Per evidenciar com en la pràctica els municipis exerciten d'una manera vaga, imprecisa i insuficient la seva competència en matèria urbanística per incidir en el sòl forestal, en ocasió del treball final del màster d'Estudis Jurídics Avançats, vam analitzar alguns supòsits del planejament general municipal.²¹⁴ Hom pretenia conèixer quines són les estratègies específiques que els municipis de més territori forestal es plantegen en aquest sòl tot analitzant tot seguit com els normativitzen en el planejament urbanístic. És a dir, veure si els municipis, a partir dels instruments urbanístics, incidien de veritat d'una manera singular i efectiva en la gestió forestal sostenible. D'aquest petit estudi, que podríem fer més extensiu però que a ben segur en sortirien resultats semblants, es varen fer paleses dades tan evidents com les següents:

- a) la gran majoria dels municipis tenen bona part del sòl no urbanitzable afectat per un PEIN o altres instruments de protecció ambiental;
- b) malgrat que es tracta de sòl no urbanitzable que quantitativament i qualitativament és el més important, les normatives dels POUM es remetent generalment a la regulació que en fa la legislació urbanística, ja que és de per si molt restrictiva;
- c) en la majoria dels casos, l'única intervenció municipal en els planejaments

²¹⁴ SALBANYÀ BENET, J. “Les competències municipals urbanístiques per a una gestió forestal sostenible”. A: PEÑALVER CABRÉ, A. (dir.). *Màster oficial Estudis Jurídics Avançats*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Dipòsit Digital, juny 2015. <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/67936>.

generals consisteix tan sols a zonificar el sòl forestal, que usualment sol consistir a diferenciar aquell sòl que ja gaudeix d'un instrument de protecció i que el fa més restrictiu —la classificació del qual és una potestat reglada, com abans hem dit— d'aquell altre que es classifica per voluntat del mateix planificador —el de potestat discrecional.

En canvi, sorprèn que, pel que fa a la possibilitat d'incidir en la gestió forestal, si bé la gran majoria de POUM es remeten a la legislació sectorial i, com a màxim, regulen la necessitat d'una llicència urbanística que com veurem reiterava l'autorització administrativa que aquella legislació regula i que ara s'ha derogat, sigui inexistents la regulació de temes tan delicats com l'obertura i manteniment dels camins rurals o de desembosc; les qüestionades rompudes, que tanta alarma social causen moltes vegades, o les referències als usos no fusters, que cada vegada tenen més incidència. O que no es faci cap menció, per exemple, a polítiques concretes de regeneració forestal en ocasió dels estralls que provoquen els incendis, més enllà de reproduir la prohibició legal de la requalificació dels terrenys que hagin perdut els seus valors ambientals per mor d'un desastre ecològic d'aquesta naturalesa.

Per tant, tal com es pot veure a l'estudi en qüestió, la majoria dels instruments de planejament general, en aquest sentit són genèrics i voluntaristes, mancats de mesures concretes amb què incidir en la gestió dels propietaris, ja siguin particulars o públics, d'un medi tan sensible com és el bosc. Això mateix vam constatar-ho durant els mesos de maig a setembre de l'any 2017, des del Consorci Forestal de Catalunya, mentre dirigíem un treball de recerca d'un estudiant en pràctiques de Dret i Ciències Polítiques de la Universitat Pompeu Fabra, sobre com la normativa municipal regula o intervé en la propietat forestal.²¹⁵ Amb el suport de l'Associació Catalana de Municipis, es va sol·licitar la col·laboració dels ajuntaments de Catalunya, als quals es va enviar un petit qüestionari, en què se'ls preguntava si tenien planejament general o planejament especial que regulés els usos o terrenys forestals, i si tenien normativa específica referent a la prevenció

²¹⁵ SALBANYÀ BENET, J.; SALBANYÀ ROVIRA, M. "Estudi sobre la normativa municipal que regula el sòl forestal de propietat privada". *Catalunya Forestal*, núm. 136. Consorci Forestal de Catalunya, juliol 2018, p.14-15.

d'incendis, pel que fa al paisatge que afecta els terrenys forestals, o que regulés l'explotació o la gestió del sòl forestal privat, les activitats no fusteres o els camins rurals. A partir d'aquest qüestionari distribuït als nou-cents quaranta-set municipis del nostre país, es va obtenir resposta de cent cinquanta-set, que voluntàriament van contestar (el 16,6 % dels municipis). No és una mostra gaire significativa, però ens dona alguns indicadors interessants, ja que és un primer pas en la identificació de la intervenció dels municipis respecte als terrenys forestals.

Hom va constatar que de manera genèrica els municipis hi incideixen només a través de la normativa urbanística general, i excepcionalment amb la normativa urbanística especial, quan pretenen regular un àmbit territorial necessitat d'una protecció especial. En canvi, els municipis regulen molt poc tant pel que fa a la prevenció d'incendis —malgrat tenir-ne competències, i tot i tractar-se d'una qüestió amb gran rellevància per a l'opinió pública quan s'esdevenen els incendis forestals— com a la gestió forestal —de la qual ja no tenen competències específiques—, o els camins públics o privats d'ús públic —en què moltes vegades s'actua sense una normativa específica.

En definitiva, aquests petits estudis ens serveixen per copsar com les competències municipals urbanístiques pel que fa a la regulació del sòl de naturalesa forestal es troben molt limitades tant pel que fa a la detallada regulació legislativa i reglamentària com a l'enorme incidència i precisió dels instruments d'ordenació territorial.

És cert que les diferents característiques i capacitats dels prop de mil municipis catalans —diferents tots ells en dimensió, capacitat econòmica i recursos— no faciliten una gestió homogènia d'aquest territori forestal, que en permeti garantir la preservació i gestió acurada i que, per això, en cal la planificació des d'un òrgan autonòmic. Però aquesta realitat no pot servir d'excusa per excloure els municipis de l'ordenació i gestió de la part més important del seu territori, perquè en fer-ho per aquest motiu s'estaria vulnerant el principi de diferenciació establert en l'article 88 de l'EAC, en virtut del qual les lleis que afecten el règim competencial dels municipis n'han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques

demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió.

B) Els plans especials urbanístics de desenvolupament

El planejament urbanístic general de què acabem de parlar es desenvolupa per mitjà del planejament urbanístic derivat, que és integrat pels plans especials urbanístics, pels plans de millora urbana, pels plans parcials urbanístics i pels plans parcials urbanístics de delimitació. Posarem únicament l'atenció en els plans especials, que són els instruments que solen utilitzar-se per regular el sòl no urbanitzable, perquè en paraules d'Esteban “permeten proposar mesures de protecció més afinades que les que hagi pogut establir el pla d'ordenació urbanística municipal, pel fet que la seva complexitat temàtica li hauria impedit concentrar-se en els problemes específics de l'espai rural”.²¹⁶

Els plans especials urbanístics es classifiquen en plans especials urbanístics de desenvolupament, que s'adapten a les previsions substantives del planejament territorial o urbanístic general, tant si estan previstos expressament com no en aquest planejament general; i plans especials urbanístics autònoms, que ho són respecte a les previsions substantives del planejament territorial o urbanístic relatives als elements fonamentals de l'estructura general de l'ordenació del territori. Quan es tracta de desenvolupar el planejament general respecte al sòl de naturalesa forestal, l'instrument adequat és el pla especial urbanístic de desenvolupament, entre les finalitats del qual es preveu, precisament, la protecció del medi rural i del medi natural (article 67.1.a).

Si bé el planejament urbanístic derivat està supeditat a les determinacions del planejament urbanístic general, els plans especials urbanístics poden introduir en l'ordenació del planejament urbanístic general les modificacions específiques necessàries per acomplir les seves funcions. A diferència dels altres instruments de planejament derivat, els plans especials no es limiten a desenvolupar o

²¹⁶ ESTEBAN NOGUERA, J. *L'ordenació urbanística: conceptes, eines i pràctiques*. 2a ed. Barcelona: Diputació de Barcelona, novembre 2007, p. 224. (Col·lecció Estudis; 2).

complementar el planejament general, sinó que també poden agregar noves determinacions a l'ordenació prevista pel POUM o el planejament territorial o modificar les consideracions no essencials.

Als plans especials urbanístics de protecció de sòl forestal segons els seus valors ambientals i/o paisatgístics, els corresponen, entre d'altres, la justificació i identificació dels elements, àmbits i valors objecte de protecció; la definició i regulació de categories diferenciades de protecció; l'establiment de les mesures de protecció adequades, com ara la regulació dels usos admissibles o incompatibles, de les actuacions i obres permeses i prohibides sobre els elements o àmbits protegits, dels paràmetres de l'edificació de compliment obligat, o d'altres, i la regulació i programació de l'execució d'actuacions de recuperació, rehabilitació o millora dels elements, àmbits o valors objecte de protecció.

La formulació dels plans especials urbanístics de desenvolupament correspon als ens locals, a les entitats urbanístiques especials o als altres òrgans competents en matèria d'urbanisme, segons correspongui, sens perjudici de la iniciativa privada. Mentre que l'aprovació inicial correspon als municipis, l'aprovació definitiva correspon a la Generalitat de Catalunya, en un sistema clàssic de l'ordenament urbanístic bifàsic, que en aquest cas Argullol sosté que es justifica pel caràcter supralocal del sòl no urbanitzable ja que “cada vez es más indudable que la ordenación del suelo no urbanizable tiene un carácter supralocal y que las actividades que se emplacen en suelo no urbanizable, que no son las meras actividades agrícolas, tienen una repercusión de carácter supralocal”.²¹⁷

Com a exemple de l'exercici de la competència municipal en urbanisme per incidir mitjançant un pla especial en la protecció del sòl forestal, prenem el Pla especial de protecció de l'àmbit forestal de Viladecans,²¹⁸ que, de manera específica per a

²¹⁷ ARGULLOL MURGADAS, E. “El suelo no urbanizable: territorio e infraestructuras”. *Anuario del Gobierno Local 2002*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, 2002, p. 73- 80.

²¹⁸ Aprovat definitivament per la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, en la sessió de 15 de desembre de 2011. Departament de Territori i Sostenibilitat. [en línia].

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc/template.PAGE/menuitem.c973d2fc58aa0083e4492d92b0c0e1a0/?javax.portlet.tpst=0cabbdc23d3d48ca42a538bab0c0e1a0&javax>.

aquest tipus de sòl i desenvolupant les previsions més genèriques del planejament general, fixa com a objectius generals: “a) protegir la gea, la diversitat biològica, el paisatge i els processos ecològics essencials, tot garantint la conservació dels sistemes naturals i la seva evolució cap a estadis de major maduresa; i b) establir un marc d’articulació per a totes les administracions públiques que exerceixen les seves competències amb relació a aquest espai per tal que la seva actuació sigui congruent amb l’objectiu anterior”. Entre els objectius específics trobem, entre d’altres: “h) establir directrius per realitzar actuacions de reforestació que permetin enriquir, recuperar i/o accelerar la implantació d’un estrat arbori en aquelles àrees on es consideri necessari; i) establir directrius de prevenció dels incendis forestals, i de restauració de les àrees afectades per incendis; j) ordenar l’ús públic i les activitats de lleure que es desenvolupen a l’espai, per tal que siguin compatibles amb la conservació global de l’espai natural, establint a l’hora els criteris generals per a l’articulació del parc forestal amb el sistema de parcs i jardins de la vora urbana de Viladecans; k) establir directrius per a l’aprofitament dels recursos naturals, que faci compatible la conservació dels sistemes naturals amb els aprofitaments tradicionals; l) establir directrius en relació a l’activitat socioeconòmica, per tal que pugui desenvolupar-se de manera sostenible”.

O encara un altre, el Pla especial d’ordenació i de preservació del medi natural del Parc de Collserola²¹⁹ —singular en la mesura que suposa la protecció d’un gran espai forestal enmig de l’àrea urbana més important del país, com és l’Àrea Metropolitana de Barcelona—, els objectius del qual es defineixen en la preservació dels recursos naturals i de l’equilibri ecològic —que cal conservar, pel paper físic, social i ambiental que tenen per ells mateixos i en relació amb les ciutats de l’entorn— i en el desenvolupament d’infraestructures de lleure que suportin una

portlet.prp_0cabbd23d3d48ca42a538bab0c0e1a0=action %3Dfitxa %26documentId %3D598939. [Consulta: 11 de març de 2015].

²¹⁹ El Pla especial del parc de Collserola fou aprovat definitivament per la Corporació Metropolitana de Barcelona, en data 1 d’octubre de 1987, amb text refós aprovat per la mateixa Corporació en data 28 de gener de. Aquest pla especial es formulà d’acord amb l’article 208 de les Normes urbanístiques del Pla general metropolità (PGM), que estableix que en desenvolupament de les previsions contingudes en el PGM s’elaboraran plans especials per a cadascun dels parcs forestals (títol I de les Normes urbanístiques). Departament de Territori i Sostenibilitat. [en línia]. <http://ptop.gencat.cat/rpuportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=veureDocument&odintExp=72492&fromPage=load> [Consulta: 19 de març de 2019].

part important i qualitativament diferent de les activitats de lleure dels ciutadans, que recull la tradicional utilització de la serra com a espai d'esbarjo.

Aquest pla especial inclou les àrees qualificades de parc forestal pel Pla general metropolità respecte de les quals estableix les limitacions que han d'observar-se i les determinacions necessàries per a la conservació i el desenvolupament d'aquestes àrees dins del Parc de Collserola. També estableix una definició zonal —zones segons naturalitat i ús— atenent a les característiques actuals del paisatge vegetal i a les potencialitats del territori, que agrupa en tres grans tipus: “(a) zones naturals de valor ecològic i naturalístic, que inclouen al seu interior àrees de protecció especial, de vegetació singular, i àrees agrícoles; (b) zones seminaturals de valor paisatgístic, en les quals trobem les de caràcter rural i les de caràcter de parc, amb o sense peculiaritats i inclou en ambdós casos àrees de vegetació singular i àrees agrícoles; i (c) zones agrícoles de valor paisatgístic”.

En definitiva, aquests instruments permeten actuar d'una manera més detallada en incidir en la regulació dels graus de protecció i en els usos afectes a aquesta tipologia de sòls amb un detall superior del que en resulta en el planejament general i singularitzar, per tant, la incidència en la protecció de la forest.

C) El supòsit singular dels plans especials promoguts per la Diputació de Barcelona: l'exemple del Pla especial del Montnegre i el Corredor

Finalment, hem de destacar, pel caràcter històricament innovador, la utilització que d'aquesta figura de planejament especial va fer la Diputació de Barcelona, a partir de l'any 1972 que estava prevista en la Llei de 12 de maig de 1956, sobre règim del sòl i ordenació urbana, per protegir sòls amb valor mediambiental. El Pla especial fou utilitzat per protegir i gestionar fins a un total de dotze espais naturals de la seva província, que va anar formulant de manera successiva i que actualment constitueixen la seva Xarxa de Parcs (Parc Natural de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, 1972; Parc Natural del Montseny, 1977; Parc del Garraf, 1986; Parc del Castell de Montesquiu, 1986; Parc del Montnegre i el Corredor, 1989; Parc d'Olèrdola, 1992; Parc de la Serralada Litoral, 1992; Parc de la Serralada de Marina, 1997; Parc del Foix, 1997; Espai Natural de les Guillerries-Savassona,

1998; Parc Agrari del Baix Llobregat, 1998, i Parc de Collserola, 1999). Aquests plans especials estaven previstos tant en l'article 17 de la Llei del sòl, de 9 d'abril de 1976, com en l'article 76 del seu Reglament de planejament i en l'article 5 de la Llei d'espais naturals, de 6 de juny de 1985, i tenien com a objectiu establir un règim de protecció, conservació i millora del medi físic i rural i del paisatge de determinats àmbits territorials supramunicipals.

Atès el caràcter supramunicipal, la redacció i aprovació podia ser possible fins i tot en absència de planejament municipal, sense possibilitat de classificar el sòl, però en canvi sí que podien limitar-ne els usos; en qualsevol cas, el planejament general dels municipis afectats, tant si eren preexistents com de nova redacció, havien d'adaptar-se a les seves determinacions.

El Pla especial pretenia, com a figura urbanística supramunicipal, homogeneïtzar el tractament del territori substituint les normes de planejament especial vigents i complementant les determinacions dels plans generals i altres instruments urbanístics municipals existents en aquesta àrea, quan aquests no continguessin les previsions detallades oportunes que permetessin adoptar les mesures de protecció, conservació i millora que són l'objectiu fonamental del planejament especial.

D'acord amb el seu articulat, el Pla especial entén per protecció, conservació i millora del medi físic i rural i del paisatge, l'establiment de normes tendents a preservar la configuració geològica, la flora, la fauna i els ecosistemes que formen i tots aquells elements que testimonien l'actuació històrica de l'home sobre el territori, dins de la consideració d'aquest últim com un sistema complex de relacions entre l'home i el seu medi natural que cal protegir en la seva globalitat, compatibilitzant aquesta protecció amb el desenvolupament socioeconòmic i la millora de les condicions de vida de la població de l'àrea d'aplicació d'aquest pla especial.

Prenem com a exemple de tots ells, el que va regular l'espai natural del Montnegre-Corredor (serralada de la Marina), que inclou els sectors geogràfics de la Serralada Litoral Catalana que s'aixequen entre el mar, la riera d'Argentona i el riu Tordera, i que comprèn diverses serres, les més importants de les quals són les del Montnegre i el Corredor.

En aquest espai territorial s'establiren determinades zones de protecció, i entre elles tres de naturalesa forestal: la zona forestal consolidada, la zona forestal de recuperació i la zona forestal d'alt valor ecològic i paisatgístic, per a cadascuna de les quals s'han establert uns límits en els usos urbanístics i en les activitats que s'hi poden fer. Pel que fa la gestió forestal, es remet a la legislació sectorial específica.

Malgrat que en la tramitació d'aquest pla especial als ajuntaments amb territoris afectats se'ls concedeix tràmit d'audiència, és més cert que al capdavant, aquesta planificació supramunicipal suposa una delegació de la capacitat municipal pròpia d'ordenació urbanística del territori a un ens supramunicipal. Aquesta delegació comporta una pèrdua de la capacitat de gestió de part del municipi, ja que si bé el Pla considera que les seves determinacions les han de portar a terme tant els ajuntaments com el Consell Coordinador del Pla i la Diputació de Barcelona, l'òrgan de gestió per antonomàsia és exclusiu de la Diputació de Barcelona. Així, el paper dels ajuntaments es limita a la participació en un òrgan rector, anomenat *Consell Coordinador*, en què a més dels representants dels tretze ajuntaments dels municipis amb territori afectat, hi té representants la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya.

Això no obstant, els ajuntaments amb territori inclòs dins de l'àmbit del Pla exerceixen totes les competències que els atorga la legislació urbanística, en especial la concessió de llicències per a tots els actes d'edificació i ús del sòl i altres de regulats en el Pla, en la concessió de les quals hauran de tenir en compte però el compliment de les determinacions del Pla especial i dels instruments urbanístics municipals. Però la Diputació de Barcelona es reserva la interpretació suprema de la normativa del planejament en exclusiva, per la via dels informes preceptius i vinculants. Per tant, en aquests espais naturals les potestats municipals en l'ordenació i gestió del sòl forestal estan molt minvades, i la funció d'aquests municipis és subsidiària a allò que hi estableix la Diputació de Barcelona, a la qual han fet cessió implícita de les funcions de gestió urbanístiques a través d'uns òrgans dels quals novament els propietaris dels terrenys forestals inclosos en el seu àmbit han quedat exclosos.

Pel que fa als propietaris forestals amb terrenys inclosos dins del Parc, quan ho consideri convenient en atenció a la seva conservació, la Diputació es reserva la potestat de requerir-los la redacció dels plans tècnics forestals —malgrat que la LFC els considera de redacció voluntària si no són forests protectores—, els quals haurà d'informar preceptivament. Però a la vegada també s'estableix que en la mesura de les seves possibilitats tècniques i pressupostàries, la Diputació col·laborarà amb la propietat forestal per tal de fomentar la seva agrupació amb fins específics, afavorir les tasques de repoblació i millora dels terrenys forestals i racionalitzar-ne l'aprofitament mitjançant la redacció dels plans tècnics d'aprofitament forestal corresponents. Es tracta d'una actuació molt encertada, que ha suposat al cap dels anys promoure i incentivar un important nombre d'associacions de propietaris forestals que ha permès una certa viabilitat i un increment de la gestió forestal en un bon nombre de terrenys que tractats individualment no tenien cap viabilitat.

D) La intervenció municipal en alguns aspectes forestals concrets

Per acabar aquest apartat referit a la incidència de l'Administració local respecte de la matèria forestal, volem tractar dos aspectes puntuals que solen donar-se amb freqüència, i que solen ocasionar tensions entre els municipis, els propietaris privats forestals i part de la població, agrupada o no en entitats determinades que ho consideren un atemptat als valors ecològics dels boscos; es tracta de les rompudes i les tales d'arbres.

a) El control de les rompudes

La primera qüestió que volem mencionar és el tractament que donen els municipis a un fet visualment impactant, com és la transformació dels terrenys forestals en agraris o de pastura, transformació que es coneix com a *rompuda*. La rompuda té els antecedents en l'artigatge, que era l'actuació que en l'edat mitjana es feia per desforestar un tros de terra mitjançant la crema dels arbres, arbustos i herbes amb l'objectiu de convertir-lo en un camp de conreu o zona de pastura. L'artiga era el tros de terra erma o boscosa resultant que s'explotava ininterrompudament fins que

s'exhauria la fertilitat del sòl, moment en què la terra s'abandonava i tornava a créixer el bosc. L'artigatge era comú a les zones de muntanya on tradicionalment no hi havia camps, a les propietats amb grans masses forestals i a les universitats i comuns que disposaven d'extenses terres comunals.²²⁰

La legislació forestal permet rompudes però ho fa amb caràcter restrictiu, perquè la utilització descontrolada podria portar a una desforestació del territori, amb la incidència que, com hem vist, això podria tenir per a l'alliberament del carboni de les masses forestals talades, i la seva repercussió en el canvi climàtic.

Segons l'article 23 de la LFC en els terrenys forestals no catalogats la rompuda de terrenys forestals per establir-hi activitats agropecuàries, es pot admetre si es tracta de terrenys aptes tècnicament i econòmicament per a un aprofitament d'aquesta naturalesa.²²¹ També hi ha la possibilitat excepcional que es puguin autoritzar rompudes de terrenys forestals incendiats per a ús agrari, sempre que es valori la funcionalitat d'aquestes rompudes per prevenir incendis forestals o altres d'interès forestal.

Per a la rompuda dels terrenys forestals cal l'autorització de l'Administració forestal, en la tramitació de la qual s'ha d'obtenir l'informe previ de les entitats locals amb competències urbanístiques sobre l'àrea d'actuació, fet que sembla un mínim reconeixement a l'interès en la matèria per part dels municipis.

Les rompudes solen produir un impacte en el territori, en la mesura en què al capdavant, suposen la desforestació d'una zona boscosa. Això sempre sol provocar alarmes i tensions entre els propietaris forestals, les administracions i les

²²⁰ SADURNÍ PUIGBÓ, N. *Diccionari de l'any 1000 a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62, 1999, p. 24. (Col·lecció El Cangur / Diccionaris; 280).

²²¹ En el període 2008-2012 per exemple, la mitjana de superfície rompuda a Catalunya fou de cinc-centes vint-i-una hectàrees, mentre que la de repoblacions forestals fou de dues-centes setanta-quatre. En canvi, per posar només un exemple comparatiu, en el període 2009-2013, la superfície forestal afectada per incendis fou de tres mil cent cinquanta-sis hectàrees. Vegeu: Institut d'Estadística de Catalunya. *Anuari estadístic de Catalunya* (Territori i Medi ambient > Medi natural). [en línia]. <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=24> [Consulta: 12 de febrer de 2015]. Segons informacions del Centre de la Propietat Forestal, en els darrers anys s'ha experimentat un augment de la petició de rompudes en les comarques de l'interior, a conseqüència de l'augment del preu dels cereals.

organitzacions ambientals. És per aquest motiu que hi ha municipis que més enllà de la possibilitat d'informar els expedients d'autorització de rompudes de l'Administració forestal, també han regulat pel seu compte l'exigència d'una llicència municipal específica. Els municipis ho regulen majoritàriament a través de la normativa del seu planejament general, i tracten les rompudes, al nostre entendre erròniament, com un moviment de terres, i per tant en ús de la previsió de l'article 187.f del TRLUC, que exigeix llicència urbanística pels “moviments de terra i les obres de desmuntatge o esplanació en qualsevol classe de sòl”. Uns altres municipis, a més d'exigir una llicència municipal en la normativa urbanística, posen condicions específiques per transformar el sòl forestal en agrari, per reduir els efectes sobre el sòl. Per exemple, el POUM de Solsona estableix (article 242.5): “la condició necessària per admetre l'artigatge dels boscos, a fi de retornar els terrenys forestals a fins agrícoles, en les que el pendent del sòl no superi el 30 % i que es disposin en freginals o terrasses per reduir els processos d'erosió del sòl pel vent, la pluja o els embussaments dels seus estrats i pels arrossegaments de l'aigua”.

Per acabar, hi ha municipis de tradició agrícola, que, en l'exercici de la seva potestat normativa pròpia i amb fonament amb les competències en matèria urbanística, han regulat les rompudes mitjançant ordenances pròpies. Aquest seria el cas, per exemple, de l'Ordenança reguladora de les rompudes i de les transformacions a pastura en sòl forestal aprovada pel municipi de Sant Bartomeu del Camp.²²² Aquesta ordenança regula de manera restrictiva els espais on poden fer-se les rompudes, i les limiten en funció de la seva superfície, del risc d'erosió o de la proximitat a zones de sortida d'aigües, per exemple. I en qualsevol cas, arbitra també una llicència municipal prèvia a l'activitat, coetània i independent a la que regula la legislació forestal.

En qualsevol cas, més enllà de la bondat del sistema emprat, això demostra la preocupació dels municipis pels efectes de la desforestació dels boscos i la incidència que, més enllà dels valors paisatgístics, aquestes intervencions tenen en

²²² Diputació de Barcelona. *Butlletí Oficial de la Província*. [en línia]. https://bop.diba.cat/default.asp?C=recerca.edicions_anteriors&f1=19/04/2005&f2=19/04/2005&sl=0&cc=110859400&sec=6.9&o=1 [Consulta: 8 de febrer de 2015].

la protecció del medi ambient, i de manera específica, en la lluita contra el canvi climàtic.

b) La innecessarietat de llicència urbanística quan es tracta d'actuacions forestals

La segona i darrera qüestió fa referència que, tal com hem avançat, es produïda una dualitat entre l'autorització administrativa sectorial i la llicència municipal urbanística, necessàries per als treballs forestals, especialment per a les tals d'arbres.²²³

Ja hem dit que històricament la legislació forestal no ha atorgat mai competències als municipis respecte de l'ordenació i la fiscalització de la gestió forestal. I que la LRSAL fins i tot ha eliminat les competències pròpies dels municipis en matèria de medi ambient en el sòl no urbà i respecte de la conservació de camins rurals. En la llei de territori que s'està redactant, fins i tot preveu treure als municipis les competències d'ordenació i gestió urbanística del sòl no urbanitzable. D'aquesta manera s'està fent possible que els municipis, l'administració més propera als ciutadans, perdin tot tipus d'incidència en la que constitueix la part més important del seu territori, el sòl no urbanitzable, la qual cosa no deixa de ser sorprenent i, fins i tot, preocupant.

Malgrat aquesta realitat, els municipis sempre han estat poc donats a perdre la capacitat d'incidir en el sòl no urbanitzable, i per extensió en el de naturalesa forestal. I així, amb independència d'aquesta manca de competències que resultava de la legislació forestal, hom es basava en la legislació urbanística que permetia exigir als particulars l'obtenció de la llicència urbanística per a la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva “en els supòsits en què ho exigeixi el planejament urbanístic”. Això suposava, al capdavant, una duplictat d'actuacions i d'autoritzacions administratives entre les de naturalesa forestal, de competència de

²²³ Aquesta qüestió va tractar-la SALBANYÀ BENET, J. “Els Ajuntaments no poden exigir per a la tala de boscos que tinguin instruments d'ordenació forestal aprovats llicències urbanístiques”. *Catalunya forestal*. Consorci Forestal de Catalunya, març de 2016, p. 17-19.

l'Administració autonòmica, amb les de naturalesa urbanística, de les administracions locals. El nucli de la qüestió era determinar si calia una llicència urbanística per talar arbres, quan aquesta activitat era pròpia de la gestió forestal. De la dicció del precepte quedava clar que els municipis només podien exigir la llicència quan així s'hagués previst en el planejament municipal, però no en qualsevol cas. Ben sovint els municipis van incorporar aquesta obligació en la normativa del planejament general; d'altres ho varen fer mitjançant l'aprovació d'una ordenança específica (per exemple, i entre d'altres, l'Ordenança reguladora de la tala d'arbres al municipi de les Franqueses del Vallès).

En la majoria dels casos, hom exigia, com a requisit per a l'atorgament de la llicència urbanística, la presentació del Projecte d'ordenació o el Pla tècnic de gestió i millora forestal degudament aprovat per l'Administració forestal, però altres ajuntaments ho van fer més enrevessat, i malgrat no tenir competències en matèria forestal, van idear tràmits contraris a la mateixa legislació sectorial. Així, diversos POUM consultats (per exemple, l'article 296 del POUM de Cardedeu, l'article 231 del POUM de Solsona, etc.) estableixen que "per a l'atorgament de les autoritzacions d'aprofitaments forestals, que són competència del DMA de la Generalitat de Catalunya, caldrà un informe favorable de l'Ajuntament. L'Ajuntament podrà introduir modificacions en les actuacions d'aprofitament forestals previstes en les autoritzacions sol·licitades, encaminades a la millora de les masses forestals, l'augment del seu valor ecològic o la millor defensa davant de possibles incendis". No cal dir que aquest precepte és de legalitat molt dubtosa, ja que estableix l'exigència d'un informe favorable municipal previ a l'atorgament de les autoritzacions d'aprofitaments forestals per part de l'Administració forestal autonòmica, quan aquesta activitat administrativa ve regulada per la legislació forestal, la qual no estableix cap tràmit consultiu municipal previ.

La LFC és molt clara respecte d'aquest tema, ja que estableix que l'aprofitament de fustes i llenyes (és a dir, la tala de boscos per a la comercialització) s'ha de fer segons les disposicions específiques previstes en la mateixa Llei, tant en els terrenys de propietat pública com en els terrenys de propietat privada. I així, aquells propietaris que tinguin aprovat un instrument de gestió forestal per iniciar la tala d'arbres pròpia de la gestió forestal no necessiten res més que comunicar-ho per

escrit a l'Administració forestal. En canvi, per a tots els aprofitaments de fustes i llenyes o altres actuacions en terrenys forestals no continguts en els projectes d'ordenació o en els plans tècnics aprovats o plans d'ordenació de recursos forestals, els seus propietaris necessiten una autorització específica que atorga l'Administració forestal.

Per tant, si segons la legislació sectorial correspon a l'Administració autonòmica forestal o bé rebre la comunicació prèvia d'inici de tala —sense necessitat d'una autorització específica—, o bé autoritzar-la expressament, segons el cas, era un contrasentit que el planejament general d'un municipi o una ordenança específica aprovada amb aquesta finalitat, exigís al seu torn una llicència específica municipal: és a dir, que es fiscalitzés de nou la mateixa actuació que ja feia l'Administració autonòmica, que és l'única que té competències en la gestió forestal. Tot plegat causava greus friccions, quan els ajuntaments, per mitjà dels seus tècnics municipals, volien incidir, fiscalitzar i dictar instruccions respecte de l'activitat de gestió forestal d'un particular emparada en un instrument d'ordenació forestal o en una autorització de l'Administració forestal corresponent.

La Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, va modificar diferents preceptes de la Llei d'urbanisme, alguns dels quals tenen incidència en aquesta problemàtica que afecta la gestió forestal. En primer lloc, hom va modificar l'article 187 del TRULC que és el que defineix els actes subjectes a llicència urbanística, i entre ells hi manté “la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva”. Elimina l'afegitó que era vigent fins ara, que ho limitava “en els supòsits en què ho exigeixi el planejament urbanístic”. Amb aquest nou redactat semblaria que la llicència ara seria exigible sempre i en tot cas, però no és així.

La reforma introduí també un article 187 ter, que estableix que, en sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat, no estan subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia els actes següents: “Primer. Els moviments de terra, l'explanació de terrenys, l'obertura, la pavimentació i la modificació de camins rurals i la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva

que s'executin a l'empara d'un instrument d'ordenació forestal o sota la intervenció de l'administració forestal i de l'administració competent en matèria de medi ambient. Segon. La tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que s'executi sota la intervenció d'una administració competent en matèria de protecció del domini públic i de l'administració competent en matèria de medi ambient". És a dir, que des d'aquesta reforma els ajuntaments només poden exigir llicència urbanística quan es tracti de la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva en qualsevol classe de sòl, sempre que no es tracti dels actes propis de la gestió forestal que hem comentat. En canvi, les activitats que tinguin a veure amb els camins rurals i la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que s'executin a l'empara d'un instrument d'ordenació forestal o sota la intervenció de l'Administració forestal i de l'administració competent en matèria de medi ambient, no estan subjectes, per tant, en cap cas a intervenció municipal mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia.

CAPÍTOL III. LA PROPIETAT PRIVADA FORESTAL

3.1. EL DRET CONSTITUCIONAL A LA PROPIETAT PRIVADA

3.1.1. L'evolució del dret de propietat privada

Un cop hem establert com la protecció dels boscos es troba regulada en els diferents ordenaments jurídics, en aquesta tercera part ens correspon establir com el deure que en aquest sentit assumeixen en origen els estats i que per mor del text constitucional obliga tots els poders públics (estatals, autonòmics, locals i les seves administracions) i la ciutadania en general, finalment es trasllada als propietaris privats forestals.

Abans d'entrar a estudiar el contingut i els efectes d'aquest deure —cosa que farem en el quart i darrer capítol—, caldrà analitzar la naturalesa del dret de propietat privada i si aquest deure de conservar els boscos forma part del propi dret de propietat privada o s'institueix com una restricció del seu exercici. Només pretenem establir quin és l'estat de la qüestió respecte d'un concepte prou estudiat com és el dret a la propietat privada. Res més lluny de la nostra intenció que no sigui tan sols definir el marc jurídic d'aquest dret avui constitucional, per tal de respondre adequadament a les qüestions abans plantejades.

Si partim de la concepció clàssica, definiríem el *dret de propietat* com el dret d'usar, gaudir i disposar d'una cosa. Pel dret d'usar la cosa (*ius utendi*) el propietari pot servir-se'n per als seus interessos; pel dret de gaudi (*ius fruendi*), pot aprofitar-la i disposar dels fruits o productes que generi, i, finalment, pel dret de disposició (*ius abutendi*), pot beneficiar-se del seu valor econòmic a canvi de la seva transmissió a tercers, i pot fer amb ella el que li plagui, fins i tot danyar-la o destruir-la.

Aquesta seria, sense entrar en altres matisos, l'accepció històrica més comuna de la definició del dret de propietat, que a més és aproximada a la que incorporà el vigent Codi civil espanyol (CC). En l'article 348, el CC va establir que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa”, definició a la qual va incorporar una prevenció delimitadora de l'exercici d'aquest dret (“sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”), la importància de la qual tractarem més endavant.

Sense entrar tampoc en el detall de l'evolució històrica fins a la incorporació en el CC,²²⁴ el dret de propietat així considerat havia esdevingut el paradigma del dret real subjectiu, en la mesura que l'ordenament jurídic atorgava a qui posseïa un bé en aquesta condició el domini absolut sobre la cosa, un poder quasi il·limitat. En aquest sentit, Montés Penadés afirma que la propietat era concebuda com una faceta més de la llibertat de la persona, ja que aquesta consistia en la possibilitat d'excloure qualsevol altre de la vinculació a les coses que són objecte de la seva propietat en exclusiva.²²⁵

D'acord amb la doctrina clàssica, però, el tret més fonamental que era atribuït al dret de propietat era el seu caràcter unitari ja que es tractava d'un sol tipus de domini, tot i que podia recaure sobre diferents objectes o tenir diversos continguts. Unes altres característiques destacables d'aquest dret eren la seva naturalesa general i abstracta, ja que incorporava un conjunt de facultats indeterminades sobre la cosa o dit d'una altra manera, incorporava totes les facultats que no haguessin estat expressament excloses (vegeu, entre d'altres, la STS de 24 de setembre de 2005). També se'l considerava un dret elàstic, en la mesura que si de la propietat se sostreïa alguna facultat —per exemple, quan es constituïa un usdefruit sobre el bé en qüestió— aquesta facultat es recuperava en extingir-se tal situació. O que era un dret exclusiu, perquè el dret a gaudir-ne exclouïa el gaudi als altres, fins i tot si l'ús

²²⁴ En relació amb la gènesi i evolució del dret de propietat, he seguit CASTÁN TOBEÑAS, J. *Derecho Civil Español, Común y Foral*. Madrid: Reus, SA, 1987, tom II, vol. I, p. 84-136, i MIÑARRO MONTOYA, R. “La propiedad desde el punto de vista del derecho civil: limitaciones del derecho de propiedad”. A: UILARTE GUTIÉRREZ, V. (coord.). *Propiedad y derecho civil*. Madrid: Ed. Colegio Nacional de Registradores de la propiedad y mercantiles, 2006, p. 231-262.

²²⁵ MONTÉS PENADÉS, V. *La propiedad privada en el derecho civil contemporáneo*. Barcelona: Civitas Ediciones, SL, 1987, p. 54.

era innocu. I, per acabar, que era un dret perpetu,²²⁶ perquè més enllà de la vida de la persona titular, el dret durava mentre existia el bé, i es transmetia fins i tot *mortis causa*.

Molts autors civilistes —entre ells Bercovitz—²²⁷ consideren que la regulació del dret de propietat en l'article 348 del CC responia a un concepte clàssic, individualista i propi del liberalisme; no endebades aquest codi fou redactat a les acaballes del segle dinovè, seguint l'estol dels corrents liberals francesos de l'època. Per la seva part, Puig Ferriol destacava que a diferència de la possessió, que és un concepte tan antic com la humanitat, la propietat és un concepte modern i per això està sotmesa a contradiccions permanents, com la que representa actualment el contingut social que li atorga la seva regulació constitucional que tot seguit analitzarem, respecte del contingut lliberal de l'article 348 del CC, que encara es manté vigent.²²⁸

Però cal tenir present que en el moment de la codificació, el dret de propietat regulat en el Codi civil ja no es va configurar com un dret absolut, en la mesura que d'acord amb el propi precepte, es podia limitar per llei i per la voluntat de les persones. El component individualista i absolut que generalment s'atorgava a aquest dret fou matisat mercès a l'afegitó incorporat al final de l'article 348 del CC (“sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”). Per tant, tot i la concepció liberal, des de la seva codificació hom ja havia admès la possibilitat que les lleis establissin tot un seguit de mecanismes d'intervenció administrativa que, tal com

²²⁶ Sobre el caràcter perpetu és interessant el debat obert arran del recurs d'inconstitucionalitat del govern de l'Estat contra la Llei catalana 19/2015, de 29 de juliol, que incorpora la propietat temporal i la propietat compartida en el llibre cinquè del Codi civil de Catalunya (articles del 547-1 al 547-10, el primer, i del 556-1 al 556-12 el segon). En la seva STC 95/2017, de 6 de juliol, contràriament al que defensava l'advocat de l'Estat, es va declarar que la Generalitat resultava competent segons l'article 129 de l'EAC per regular, fins i tot d'una manera innovadora, cadascuna de les situacions temporals de propietat. La Sentència equipara aquesta propietat temporal amb una propietat dividida com l'emfiteusi, una institució vigent en l'ordenament jurídic català històric; i així com en l'emfiteusi es divideix entre domini directe i domini útil, en la propietat temporal es divideix entre titular actual i titular successiu.

²²⁷ BERCOVITZ ÁLVAREZ, G. *Comentarios al Código Civil*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, SA, 2009, p. 510.

²²⁸ PUIG I FERRIOL, L.; ROCA I TRIAS, E. *Instituciones del Dret Civil de Catalunya. Drets reals*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2007, volum IV, p. 253.

destaca Albaladejo,²²⁹ es presentaven en general com a factors externs del nucli mateix del dret de propietat.

Aquestes limitacions al dret de propietat que el mateix Codi civil preveia varen evolucionar des de la seva posició original externa de limitació del propi dret cap a una posició interna que vingué a delimitar-ne el contingut. En aquest sentit, De Cossio afirma que el tret més remarcable de l'evolució històrica del dret de propietat privada no hauria estat tant l'existència d'aquestes limitacions exteriors al seu domini, emanades de diversos preceptes legals que apareixerien en el temps, sinó el fet que aquestes limitacions s'haurien anat incorporant progressivament en la essència del domini mateixa.²³⁰ D'aquesta manera, amb el pas del temps i per la via de la intervenció directa del poder executiu de l'Estat, s'hauria anat incrementant la fiscalització i l'orientació dels poders del propietari, els quals anirien cedint a poc a poc a l'interès general.

Finalment, l'entrada en vigor l'any 1978 de la Constitució espanyola (CE) va significar un nou paradigma, quan en reconèixer de manera expressa el dret de propietat en l'article 33, la funció social es va instituir com a delimitadora del contingut d'aquest dret. Es deixava enrere així ja definitivament l'aforisme medieval que la propietat s'estenia *usque at sidera et usque ad inferos* (des del cel fins a l'infern), o la Declaració de drets de l'home i el ciutadà de 1789, que concebia la propietat com un dret inviolable i sagrat.

Malgrat que aparentment aquesta definició constitucional podria portar-nos a pensar que s'havia produït un trencament amb la regulació civil de l'article 348, això no és així: l'article 33 de la CE no és res més que el resultat de l'evolució del dret de propietat des de la seva posició individualista històrica cap a la seva vessant actual més social. Amb la regulació constitucional no es va produir cap trencament dogmàtic, sinó que fou el fruit d'un procés dinàmic continuat que va propiciar la introducció d'aquelles limitacions externes a les quals hem fet menció, que s'anaren incorporant en el temps en el propi concepte, en la mateixa direcció que va anar

²²⁹ ALBALADEJO GARCÍA, M. (dir.). *Comentarios al Código civil y Compilaciones Forales*. Madrid: Ed. Revistas de Derecho Privado, 1980, tom V, vol. 1, p. 102.

²³⁰ DE COSSIO, A. *Instituciones de Derecho Civil*, 2. Madrid: Alianza Editorial, 1975, p. 523.

experimentant des de mitjan segle XX el dret de propietat en el dret comparat europeu. Una prova del que diem, que el caràcter absolut del dret s'havia anat transformant mercès a les limitacions que s'hi anaven introduint molt abans de l'entrada en vigor de la Constitució, la tenim en una llunyana sentència de l'any 1946 —que fins i tot en cita una d'anterior de 1914—, en què el mateix Tribunal Suprem advertia dels canvis substancials que estava sofrint el dret de propietat des de començament d'aquell segle. En aquesta sentència, hom afirmava que el dret de propietat havia perdut la seva condició de dret absolut basant-se en el fet que de manera intencionada “el legislador español suprimiera, al redactar el art. 348, la expresión ‘de la manera más absoluta’ consignada en el artículo 544 del Código francés, viniéndolo a definir como el derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”. Com a conseqüència de l'anterior, el Tribunal continuava el seu pronunciament tot recordant que “la jurisprudencia de esta Sala, al interpretarlo, ha proclamado reiteradamente —entre otras sentencias la de 22 de enero de 1914— que si bien es esencial y peculiar atributo del dominio el poder disponer libremente de las cosas, tal facultad no es tan absoluta y omnímoda, en razón a que toda propiedad se subordina siempre a limitaciones determinadas, ya por las leyes, ya por pactos convenidos, o costumbres aceptadas a las que, en su ejercicio, se ha de acomodar” (STS de 23 de diciembre de 1946). Aquestes limitacions van portar veus tan autoritzades com la de García de Enterría a denunciar una “tendencia implícita a intentar desvalorizar lo que el derecho de propiedad como derecho fundamental es en su misma esencia, una titularidad subjetiva plena y no una concesión, como han tendido a verlo ciertas posiciones socialistas genuinas, presentes en nuestro Derecho, por cierto, durante toda la época franquista, como contrapeso teórico de sus contenidos autocráticos más visibles. A resultas de ello, España es quizás el país occidental en el que el legislador y la administración exhiben una falta de respeto más marcada con la propiedad”.²³¹

Per la seva banda, Albaladejo considera que el reconeixement constitucional del dret de propietat i la seva vinculació a la funció social en el text constitucional no

²³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la ley de costas”. *Revista de Administración Pública*, núm. 141. Septiembre-diciembre 1996, p. 134.

haurien significat en cap cas una brusca solució de continuïtat amb el sistema anterior, sinó que el precepte constitucional s'hauria d'entendre “como impulsor de la continuidad matizada del sistema anterior”.²³² És per això que aquest autor considera que la funció social configurada com a principi constitucional que informa el dret de propietat no hauria desmerescut l'article 348 del CC, malgrat que s'havia inspirat en signes liberals molt diferents dels que existien en el moment de redactar la Carta Magna. Al seu entendre, el precepte esmentat seria una de les “lleis” a què al·ludeix l'article 33.2 de la CE, i tant és així que per definir què és propietat com a situació jurídica, com a dret real, cal acudir necessàriament al precepte de la legislació civil, ja que el text constitucional no el defineix.²³³

Tot plegat, però, no pot desmerèixer el canvi que va significar el reconeixement del dret de propietat en el text constitucional. Actualment l'anàlisi d'aquest dret no es pot contraure a la seva regulació civil sinó que cal endinsar-se en la formulació constitucional que supera aquell precepte civil tal com va reconèixer la mateixa jurisprudència constitucional: “no es ocioso añadir ahora que la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil” (STC 37/1987, de 26 de març).

Però l'evolució d'aquest dret ha anat més enllà de la simple consideració del seu tarannà individualista o socialitzador. En aquest sentit, Montés Penadés considera que la revisió del concepte *dret de propietat* actualment es fonamenta en el control de l'exercici del dret, i que s'ha passat de regular la titularitat del dret i les potestats que n'emanen a controlar-ne l'activitat, és a dir, a controlar com s'utilitza aquest dret.²³⁴ Per tant, en la mesura en què se li van anar introduint de manera progressiva les finalitats socials relacionades amb l'ús o aprofitament dels diferents tipus de béns sobre els quals el dret de propietat podia recaure, s'hauria superat el caràcter unitari del dret de propietat que abans destacàvem. Així, seguint la doctrina constitucional —en el seu origen, la paradigmàtica STC 37/1987, de 26 de març—,

²³² ALBALADEJO GARCÍA, M. *Op. cit.*, p. 121.

²³³ ALBALADEJO GARCÍA, M. *Op. cit.*, p. 133.

²³⁴ MONTÉS PENADÉS, V. *Op. cit.*, p. 93.

s'hauria produït una transformació de la institució dominical que hauria passat de ser una única institució a una pluralitat de figures o situacions jurídiques regulades amb un significat i abast diversos.

Aquest feix de deures pot ser divers en cada tipologia de propietat, segons el bé sobre el qual recaigui la propietat i les seves utilitats socials, la qual cosa ens porta a afirmar que avui la institució de la propietat no és ni tan sols unitària, i que en conseqüència, no s'ha de seguir parlant de la propietat sinó de les propietats, en plural, tal com tot seguit analitzarem. És a dir, de diferents tipus de propietats dotades d'estatuts jurídics diversos, d'acord amb la naturalesa dels béns sobre els quals cada dret de propietat recau. Una d'aquestes propietats dotada d'estatut jurídic propi és precisament la propietat privada de naturalesa forestal que és objecte d'aquest estudi. A aquesta tipologia de propietat fa quasi mig segle Leguina ja la va qualificar de propietat vinculada, ateses les nombroses càrregues i deures que ja en aquell temps la legislació administrativa li imposava, les quals no han fet més que augmentar.²³⁵ Ara bé, d'aquesta opinió, en dissenteix una part de la doctrina com Miñarro,²³⁶ que afirma que aquesta diversitat de règims jurídics no dissol la institució de la propietat, ja que en tots aquests règims s'atribueix al propietari el ple poder sobre la cosa, encara que aquest variï en cada cas segons la naturalesa de l'objecte; i en concordança amb el seu posicionament, hom cita Hernández Gil i Rotonda, segons els quals com més es parla de la propietat i de les propietats, més es reafirma la unitat del concepte, encara que es reconegui que és susceptible d'especialitats.

Com ja hem avançat, el nou paradigma el va constituir l'entrada en vigor de la Constitució espanyola, ja que va suposar el reconeixement constitucional del dret a la propietat privada, tot i que ja hi havia hagut alguns precedents amb diferents modalitats, en la història del constitucionalisme espanyol.²³⁷ En el text vigent la

²³⁵ LEGUINA VILLA, J. "Las facultades dominicales de la propiedad forestal". *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 3, 1974, p. 451.

²³⁶ MIÑARRO MONTOYA, R. *Op. cit.*, p. 231-262.

²³⁷ En la Constitució de Cadis de 1812 dos articles regulaven el dret a la propietat privada: "Art. 4º. La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen. Art. 172º. [...] Décima. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en

propietat privada es regula en l'article 33 de la CE, de la manera següent: “ 1. Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència. 2. La funció social d'aquests drets en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis. 3. Ningú podrà ser privat dels seus béns i drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb el que disposen les lleis”. Hom pot observar com el precepte constitucional reconeix en el primer paràgraf de manera pura i simple el dret de propietat, estableix unes referències per a la delimitació ulterior del contingut en el paràgraf segon, i en el paràgraf tercer, tal com diu López Guerra,²³⁸ es determinen les garanties per fer front a la intervenció pública d'aquest dret. Però segons podem advertir de la lectura, aquest precepte constitucional no defineix ni què s'ha d'entendre per *propietat*, ni tampoc quins són els béns sobre els quals aquesta propietat es pot exercir. Això vol dir que el precepte constitucional es remet a un concepte de *propietat* preexistent, que és reconegut i acceptat comunament per l'ordenament jurídic, i normativitzat en el Codi civil i, per tant, de manera externa al text constitucional mateix. D'aquí que es parli de l'íntima vinculació evolutiva entre un concepte civil preexistent de la propietat, i el concepte constitucional que suposa la culminació del procés d'inserció delimitadora de l'interès social.

Aquest reconeixement constitucional d'un dret de propietat preexistent que es conté en el paràgraf primer és a més, segons Barnés,²³⁹ la seva millor defensa enfront del poder públic a què en el paràgraf segon se li confia la tasca de delimitar-ne el

algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos”. A les constitucions conservadores de 1837, 1845 i 1876, la propietat no s'hi regula com un dret però es preserva la propietat enfront de l'Estat: “Art. 10. No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización”. A la Constitució liberal de 1869, no se'n fa cap referència. Finalment, a la republicana de 1931, s'hi fa referència en termes semblants a les constitucions conservadores del segle XIX, afegint-hi la possibilitat de la seva socialització: “Art. 44º. “(...) La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada”.

²³⁸ LÓPEZ GUERRA, L. *Derecho Constitucional*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2003, vol. I, p. 427.

²³⁹ BARNÉS VÁZQUEZ, J. “El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1995, p. 26.

contingut. D'aquesta manera, mercès al seu reconeixement específic, la delimitació del contingut per mor de la seva funció social no pot impedir de cap manera que aquest dret sigui recognoscible, d'acord amb la idea que en tenim formada col·lectivament.

Ha estat la doctrina constitucional la que ha perfilat el contorn d'aquest dret de propietat. Així, en la STC 37/1987, de 26 de març, sobre la llei de la reforma agrària andalusa, hom va fer un exercici per concretar-ne els trets definidors, ressaltant-ne els següents: *a)* que és un dret que es fonamenta en el principi de l'autonomia de la voluntat; *b)* que el domini és flexible, sobretot pel que fa als diferents estatuts de la propietat segons la naturalesa dels béns; *c)* que la funció social no elimina facultats del propietari, sinó que respon a una interpretació sistemàtica i unitària del dret d'acord amb les normes constitucionals enteses com un sistema unitari; *d)* que és un dret subjectiu però delimitat per les restriccions de dret públic introduïdes en compliment de la funció social, i *e)* que s'admet que tant la llei estatal com les comunitats autònomes puguin delimitar-ne el contingut, dins els límits estatutaris marcats.

Alguns autors com Lucas Esteve posen de relleu que aquesta concepció contemporània del dret de propietat s'aparta de les antigues característiques distintives a les quals abans hem fet menció (unitat, perpetuïtat, exclusivitat i elasticitat). Així, actualment hom en ressalta les següents: *a)* generalitat, perquè abasta totes les facultats que es poden exercir sobre una cosa; *b)* presumpció de llibertat, excepte si es demostra l'existència d'altres drets reals que l'afecten, amb una interpretació restrictiva de les limitacions; *c)* caràcter fundador, ja que no necessitat cap altre dret per constituir-se i en canvi altres drets obtenen el seu suport; *d)* elasticitat, ja que qualsevol altra facultat queda absorbida pel propietari i quan s'extingeix el dret real que el limita el propietari retorna a les facultats originals; *e)* caràcter social, perquè dona preeminència a la funció social que el delimita; *f)* concurrència de normes en la regulació del bé; *g)* no configuració com un únic dret sinó en diferents tipus de dret, i *h)* no consideració de dret

fonamental.²⁴⁰ Tot seguit, posarem aquestes característiques en relació amb les altres qüestions relacionades amb aquest reconeixement constitucional de la propietat.

3.1.2. La funció social delimitadora del contingut essencial del dret de propietat privada

Com hem vist, des d'abans de l'entrada en vigor de la Constitució, l'article 348 del CC regulava el dret de propietat tot establint la possibilitat que aquest pogués ser limitat externament per lleis ordinàries. Amb l'aprovació de l'article 33 de la CE, i en concret en l'apartat segon, quedava clar que més enllà de les limitacions externes que modulen el dret, és la funció social de la propietat la que en delimita el contingut d'acord amb les lleis.

Segons la doctrina constitucional, la funció social ha de ser determinada pel que estableixin les lleis, i “presupone la identificación de los fines de interés general que, sin perjuicio de la utilidad individual de su titular, están llamados a satisfacer los bienes objeto de dominio privado” (STC 37/87, de 26 març). Per tant, la funció social s'incorpora dins la pròpia definició del dret, més enllà d'una al·lusió genèrica de la possibilitat de la limitació del dret per lleis ordinàries, i es converteix així en la clau de volta de la regulació constitucional del dret de propietat.

Bercovitz destaca que la funció social que delimita el contingut del dret a la propietat no consisteix en un mer límit extern al concepte de *propietat*, sinó una part integrant, que ha deixat de ser una cosa excepcional i extrínseca a l'àmbit dominical.²⁴¹ En la mateixa línia, per Leguina Villa això vol dir que el compliment d'una funció que satisfaci interessos socials o col·lectius és un element estructural de la definició del dret de propietat, un element intern i inherent al concepte mateix de *propietat privada* i no un simple factor extern.²⁴²

²⁴⁰ LUCAS ESTEVE, A. (dir.) “Dret Civil Català: Vol. IV (1) Drets Reals”. Barcelona: Bosch Editorial, 2015, p. 179 i seg.

²⁴¹ BERCOVITZ ALVAREZ, G. *Op. cit.*, p. 510.

²⁴² LEGUINA VILLA, J. “El régimen constitucional de la propiedad privada”. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994, p. 12.

Aquesta funció social es fa molt evident en la propietat privada forestal. Ja hem tingut ocasió de veure abans com la legislació forestal bàsica destaca que els boscos, independentment de la titularitat, exerceixen una funció social rellevant, tant com a font de recursos naturals i suport d'activitats econòmiques com per ser proveïdors de múltiples serveis ambientals. La preservació de la funció de protecció del sòl i del cicle hidrològic, de fixació del carboni atmosfèric o de dipòsit de la diversitat biològica, entre d'altres, constitueix avui la funció social que en delimita el dret dels propietaris. Per tant, en la propietat forestal, s'insereix sense cap mena de dubtes aquesta funció social identificada i desenvolupada per la legislació sectorial, en un nivell de forta intensitat.²⁴³ En la línia del que ressaltava el Tribunal Constitucional: “el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido” (STC 37/1981, de 26 març).

Aquest dret de propietat fortament identificat per la funció social que el delimita, al capdavall, és una expressió més de la configuració del model d'estat social de dret que emfatitza l'article primer de la CE, però a la vegada enllaça amb un altre precepte com és l'article 128.1 de la CE, segons el qual tota la riquesa del país en les diverses formes, i sigui quina sigui la titularitat, resta subordinada a l'interès general. I tot plegat sense oblidar que l'article 45 de la CE que abans hem analitzat ordena als poders públics que vetllin per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, basant-se en la solidaritat col·lectiva indispensable, i al conjunt de la ciutadania el deure de preservar-los.

²⁴³ Una intensitat igualment predicable de la propietat agrària, respecte de la qual Font Llovet ja fa anys que també alertava del “elevado grado de protagonismo público que hoy se produce en el conjunto del sector económico de la agricultura”. (FONT LLOVET, T. “La empresa pública agraria”. *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre 1983, p. 2824.)

Per Albaladejo, la funció social és un criteri de valoració de les situacions subjectives en relació amb els principis de solidaritat social o, si es vol, d'utilitat pública, de benestar social, i un altre dels conceptes indeterminats que expressen, de manera més o menys exacta, que l'exercici del poder conferit a un individu determinat ha de ser coordinat amb les raons d'interessos de la comunitat que són aliens al propietari.²⁴⁴ D'aquesta manera, i seguint la doctrina constitucional continguda a la STC 37/1987, de 28 de març, la propietat privada es configura com un feix de facultats individuals sobre les coses, i al mateix temps, com un conjunt de deures i obligacions establertes, d'acord amb les lleis, en consideració a valors o interessos de la col·lectivitat, és a dir, a la finalitat o utilitat social que cada categoria de béns objecte de domini estigui cridada a complir.

En paraules de López López, la configuració moderna de la propietat integra, per tant, no només facultats, sinó també deures, que és el significat de l'exigència que aquest dret de propietat compleixi una funció social, en els casos determinats i en la forma prevista per les lleis.²⁴⁵ D'aquí doncs que al propietari forestal, en ser-ho, no només se li reconeix aquesta potestat sobre el bé immoble en si mateix considerat, sinó que a la vegada se li institueixen un seguit de deures que porten causa precisament d'aquest interès col·lectiu sobre els boscos per les múltiples funcions que tenen. En aquest sentit ho expressava la sentència del Tribunal Suprem, de 13 d'octubre de 1998, que reconeix que “la propiedad forestal, en concreto, ha sido objeto de una tradicional regulación especial, en la que su aprovechamiento está sujeto a limitaciones administrativas inspiradas en el principio de conservación y mejora de las masas forestales, y en las que están también presentes finalidades de protección del suelo frente a la erosión e, incluso, la defensa de un adecuado medio ambiente, que constituye un bien constitucionalmente protegido (art. 45 CE). Limitaciones, por otra parte, que no desnaturalizan el contenido esencial de la propiedad desde la consideración de cualquiera de los dos sistemas metodológicos utilizados al respecto por el Tribunal Constitucional; esto es, desde el examen del conjunto de facultades que atribuyen la reconocibilidad social al derecho de

²⁴⁴ ALBALADEJO GARCÍA, M. *Op. cit.*, p. 117.

²⁴⁵ LÓPEZ LÓPEZ, A. “Comentario al art. 348 del Código Civil”. *Estudios y Comentarios Legislativos (Civitas)*. BIB 2011\6009. Ed. Aranzadi, SA, setembre de 2011 [en línia].

propiedad, y desde la protección jurídica de los intereses que integran el núcleo del derecho de propiedad”.

El legislador será el que en cada momento intervendrá para definir con el interés común delimita aquest dret de propietat i quins són els deures que aquesta delimitació comporta. Però, en qualsevol cas, la facultat del legislador a l'hora de definir el contingut del dret de propietat respecte de cada tipus de bé, i en aquest cas sobre la propietat forestal, no és absoluta. El límit de la intervenció del legislador es troba en el fet que, en qualsevol cas, hom ha de respectar el contingut essencial o mínim d'aquesta propietat privada. Aquest contingut essencial ha estat definit com la possibilitat de reconèixer cada tipus de dret dominical en el moment històric que es tracti i la possibilitat efectiva de realització del dret, sense que les limitacions i deures que s'imposen al propietari hagin d'anar més enllà del que és raonable, qüestió a la qual més endavant farem una menció especial.²⁴⁶

La funció social com a part del nucli del dret en cap cas no pot arribar a anul·lar la seva utilitat individual, malgrat que també és cert que el dret a la propietat que li és reconegut al propietari arriba allà on comença l'esfera d'utilitat social i està subordinada a la satisfacció d'aquesta. Per tant, el contingut del dret de propietat privada té dos elements configuradors o identificatius: el primer, la possibilitat de reconeixement de cada tipus de dret dominical al moment històric de què es tracti, i el segon, la possibilitat efectiva de realització del dret, sense que les limitacions i deures que s'imposin al propietari puguin anar més enllà del que és raonable. Al capdavall, doncs, seguint López López,²⁴⁷ si bé la funció social incorpora l'aspecte

²⁴⁶ “Es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las Leyes, corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes. Es cierto, en cualquier caso, que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Pero, de nuevo en este supuesto, la referencia a que ha de atender el control jurídico por una u otra jurisdicción habrá de buscarse en el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable.” (STC 37/1987, de 28 de març).

²⁴⁷ LÓPEZ LÓPEZ, A. “El derecho de propiedad. Una relectio”. *Anuario de derecho civil*, n.º 4, 1998, vol. 51, p. 1637-1692.

del deure en el dret subjectiu en què la propietat consisteix jurídicament, tot i que la funció social modela el dret de propietat, en cap cas aquesta no pot fer desaparèixer el dret.²⁴⁸ Per tant, el deure de conservar els boscos que més endavant analitzarem, en cap cas no podrà ser d'una magnitud tan gran que desmereixi la utilitat que per al propietari privat tingui el bé en qüestió, ja que altrament el que procediria seria la seva expropiació.

Ara bé, aquesta capacitat d'intervenció administrativa pot arribar a extrems tan intensos com el que estableix la doctrina constitucional mateixa que avala que fins i tot pugui fixar-se el com i de quina manera s'usa el bé en qüestió, sempre que es consideri que aquesta manera concreta sigui per a una millor utilització dels béns, des del punt de vista de l'interès general.²⁴⁹ Per tant, l'exercici d'aquest dret subjectiu tindrà sempre el límit de l'interès col·lectiu que la funció social conforma, en un equilibri complicat amb l'interès purament individual del propietari. Per dir-ho més lacònicament i en paraules del Tribunal Suprem: “la propiedad se integra y acota por una utilidad individual y una función social” (STS de 14 de juliol de 1991).

En qualsevol cas, el dret de propietat es configura com una institució que ha de servir no sols per satisfer els interessos privats i legítims del seu propietari, sinó també els interessos públics, en què conviuen a la vegada els dos interessos de manera que un no acabi absorbint l'altre, perquè llavors es desvirtuaria el concepte mateix del *dret de propietat* tal com ha quedat configurat. El problema rau en el fet que aquesta concurrència dels dos interessos, el privat i el públic, en un dret

²⁴⁸ La doctrina jurisprudencial, però, no ha aprofundit de manera suficient en la caracterització de les possibilitats individuals que no poden ser legalment anorreades, en paraules de Ribot Igualada (RIBOT IGUALADA, J. “La garantía constitucional del dret a la propietat privada”. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, maig-agost, 1994, p. 217).

²⁴⁹ “No hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial, ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fondos rústicos, imponga a éste o permita imponerles determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la Empresa agraria. [...] pues tal intervención normativa no entraña una desnaturalización de aquel derecho constitucional que lo haga irreconocible como perteneciente al tipo descrito, tanto desde el punto de vista histórico como por relación al conjunto de intereses que la propiedad privada incorpora como institución jurídica” (STC 37/1987, de 26 de març).

històricament configurat només per l'interès individual del propietari del bé, pot afectar tot sovint la institució mateixa, ja que passa a quedar fortament impregnada de l'interès col·lectiu fruit del qual s'hi incorpora un conjunt de deures i obligacions per al propietari.

La resposta de la doctrina constitucional a aquesta qüestió no és gaire esclaridora, ja que la resol d'una manera abstracta tot establint que malgrat aquesta funció social sempre, i en tot cas, cal salvaguardar el nucli essencial d'aquest dret, com ja hem comentat. Per definir quin és aquest nucli essencial, la STC 37/1987, de 26 de març, remet a un pretèrit dret de propietat que s'hauria de reconèixer en la mesura que la societat se n'ha format una imatge a partir de l'experiència, sense que se'n donin gaires més paràmetres: “esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito”.

Aquesta definició és tan inconcreta i incerta que fa de difícil solució el conflicte, ja que no és fàcil fixar quin és el contingut del dret que s'hagi format la societat contemporània, quan precisament ha estat al llarg del darrer segle quan més ha evolucionat aquest dret, i a on precisament més s'han tensionat els interessos privats i públics en joc. Sense la possibilitat d'objectivar els paràmetres de reconoscibilitat del dret, es fa molt difícil per tant aïllar-ne del nucli els interessos del propietari particular respecte dels de la comunitat. En el cas que aquí ens ocupa, per exemple, serà difícil discernir si el deure de preservar els recursos naturals, posat en relació amb el dret a la propietat privada, suposa una delimitació d'aquest dret que en permet la reconoscibilitat, o altrament, i d'acord amb la intensitat que els diferents instruments jurídics li imposin, suposa un desapoderament tan important del dret del propietari que n'exigeix o bé la indemnització quan es tracti de restriccions individuals, o bé l'expropiació, si ho és pel caràcter de limitació absoluta.

L'hermenèutica del precepte constitucional tampoc no hi ajuda, com hem vist, i per això ha calgut acudir constantment a la doctrina jurisprudencial constitucional, que s'ha elaborat a partir de la primera sentència a la qual reiteradament hem fet referència —la STC 37/1987, de 26 de març—,²⁵⁰ que fou la que va establir les bases del concepte constitucional del dret de propietat i va perfilar l'abast del legislador en la configuració d'aquesta institució.²⁵¹ Aquesta doctrina ha establert, com dèiem, que el contingut essencial de la propietat constitueix el límit de la intervenció de l'Estat, que pot reduir l'àmbit del seu poder, sempre que respecti aquest contingut essencial.

Però cal insistir que no és fàcil determinar què s'ha d'entendre per *contingut essencial* del domini, que és tant com dir la dificultat de trobar quins són els trets característiques de la situació jurídica de la propietat, és a dir, si n'hi ha i quin és, un mínim comú en els diferents estatuts de propietat. És el que Albaladejo deia que cal anar “a la búsqueda de la facultad esencial del dominio, la facultad última del dominio, más allá de la cual ya no hay propiedad”.²⁵² Es tracta d'una qüestió no gens fàcil, com molt temps abans ja es plantejava el mateix De Castro: “las facultades que cada derecho subjetivo comprende constituyen su propia sustancia, y aparecen por ello, en primer término, al determinarse el mismo concepto. Ellas pueden separarse de la unidad de derechos independientes, derechos derivados o

²⁵⁰ Aquesta sentència portava causa d'un recurs d'inconstitucionalitat plantejat contra la Llei del Parlament andalús 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària; malgrat que el TC va desestimar el recurs, el contingut de la sentència és cabdal perquè en els fonaments jurídics del segon al quart, hom va definir el contingut essencial del dret constitucional a la propietat privada.

²⁵¹ Després d'aquesta sentència en van seguir d'altres que abordaren diferents aspectes del dret de propietat com la STC 186/1993, de 7 de juny, referida a les deveses extremenyas; o un conjunt de sentències dictades en relació amb l'expropiació mitjançant decret llei del grup d'empreses RUMASA (STC 111/1983, de 2 de desembre; 166/1986, de 19 de desembre, i 6/1991, de 15 de gener), centrades en les garanties expropiatòries i el problema de la defensa dels particulars enfront de les expropiacions legislatives; o d'altres en què es fixen els criteris de distinció entre l'expropiació (indemnitzable) de l'article 33.3 de la CE i la delimitació de la propietat d'acord amb la seva funció social (no indemnitzable) de l'article 33.2 de la CE: STC 227/1988, de 29 de novembre, de demanialització de les aigües terrestres; STC 170/1989, de 19 d'octubre, de creació d'un espai natural protegit com és un parc natural; STC 149/1991, de 4 de juliol, d'introducció de noves limitacions per la Llei de costes a la propietat de terrenys confrontants amb el domini públic; STC 28/1997, de 13 de febrer i 248/2000, de 19 d'octubre, de declaració per llei autònoma d'àrea natural d'especial interès; etc.

²⁵² ALBALADEJO GARCÍA, M. *Op. cit.*, p. 125.

meras concesiones. Esta posibilidad de disgregación de las distintas facultades contenidas en un derecho, sin que desaparezca el mismo derecho, ha planteado la cuestión de cuál sea la facultad esencial o última, cuya pertenencia o traspaso lleva consigo la de la titularidad o la sucesión en el derecho”.²⁵³

Per tant, la fixació del contingut essencial de la propietat privada no pot fer-se des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals que a aquest subjauen, però tampoc dels interessos públics que la funció social incorpora, sinó efectuant un difícil equilibri entre els dos. És el que la doctrina constitucional ha convertit en un axioma que es repeteix en les sentències que tot sovint tracten de la qüestió: “utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes” (STC 204/2004, de 18 de novembre, que es remet a les STC 37/1987, de 26 de març; 170/1989, de 19 d'octubre, i 89/1994, de 17 de març, i ATC 134/1995, de 9 de maig).

El que caracteritzarà el dret de propietat en la jurisprudència del TC enfront de la resta de drets constitucionals és que el contingut ha de ser finalment determinat en cada cas després d'una ponderació interna o intrínseca entre la utilitat individual del titular del dret i la utilitat social del bé objecte de regulació, de manera que el dret de propietat no sembla tenir un contingut previ a aquesta ponderació, sinó que és tan sols el que en resta després.

En qualsevol cas, hom no pot ser aliè a la reflexió que va fer el magistrat Rodríguez Bereijo en el seu vot particular a la STC 89/1994, de 17 de març, segons la qual en la mesura que el contingut dominical “será lo que el propio legislador diga en cada caso y según el criterio dominante en cada momento histórico”, no cal oblidar que “huérfano de toda referencia *ex constitutione*, la garantía institucional que para el derecho de propiedad representa el concepto de ‘contenido esencial’ se desvanece y volatiliza”.

Per tant, podem concloure que, d'acord amb aquesta doctrina constitucional, la fixació del contingut essencial de la propietat privada no pot fer-se des de

²⁵³ DE CASTRO BRAVO, F. *Derecho civil de España. Parte general*. 3a ed. Madrid: Instituto Estudios Políticos, 1953, tom I, p. 655.

l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals que hi són subjacents, sinó que ha d'incloure necessàriament la referència a la funció social, la qual no pot arribar a anul·lar la utilitat merament individual del dret ni determinar la pèrdua de la utilitat econòmica del bé.

Aquesta doctrina l'ha mantingut el Tribunal Constitucional en sentències recents, com la STS 154/2015, de 9 de juliol de 2015 en relació amb la Llei del Parlament d'Andalusia 13/2005, d'11 de novembre, de mesures per a la vivenda protegida i sòl, en la qual es debatia si els drets de tempteig i retracte que s'hi preveien sobre habitatges de protecció pública anaven o no contra el dret de propietat. En la seva sentència, hom estableix que “es también claro que en el marco del Estado social (art. 1.1 CE), el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general —con los límites que impone el artículo 33.3 CE— o, sin llegar hasta este extremo, a restringirlo para ajustar su contenido a los más variados objetivos colectivos (arts. 33.2 y 128.1 CE). [...] La Constitución reconoce el derecho a la propiedad como un ‘haz de facultades individuales’, pero también como ‘un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad’ (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). El legislador puede de este modo articular la función social de la propiedad imponiendo cargas o extrayendo facultades del haz que él mismo ha asegurado previamente”.

És palmari doncs que caldrà analitzar cada cas com afecta la delimitació del dret a la seva recognoscibilitat, i davant d'una legislació que comporti una delimitació del dret de propietat privada s'haurà de concórrer al principi de proporcionalitat, des de la coneguda perspectiva dels tres filtres utilitzada per la jurisprudència espanyola i europea (adequació, necessitat, proporcionalitat *stricto sensu*), per determinar si atesa la pèrdua de la recognoscibilitat del dret, ha de comportar la indemnització corresponent.²⁵⁴ Així ho considera la doctrina del TEDH, en sentències com ara la

²⁵⁴ “Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo —y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas— vienen marcada en cada caso por el elenco de ‘facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar

de 2 de juliol de 2013, de Nicolaas Nobel i d'altres com Holanda, quan diu: “36. Cualquier interferencia con la propiedad debe también satisfacer el requisito de la proporcionalidad. Cómo ha afirmado repetidamente el Tribunal, tiene que existir un equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales del individuo, siendo la busca de este equilibrio justo inherente al conjunto de la Convención. El equilibrio necesario no se conseguirá cuando la persona en cuestión lleve una carga individual y excesiva (ved *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, 23 de septiembre de 1982, §§ 69-74 Serie A n.º 52, y *Brumărescu c. Rumanía* [GC], n.º 28342/95, § 78, CEDH 1999-VII). 37. La preocupación para conseguir este equilibrio se refleja en la estructura del artículo 1 del Protocolo N.º 1 en su conjunto. Por consiguiente, en cada caso de presunta violación de este artículo, el Tribunal tiene que determinar si, en razón de la injerencia del Estado, la persona interesada tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva (véanse los asuntos *James y otros*, antes citados; *Mellacher y otras c. Austria*, 19 de diciembre de 1989, § 48, serie A, N.º 169; y *Spadea y Scalabrino c. Italia*, sentencia de 28 de septiembre de 1995, § 33, serie A, N.º 315-B)”.

Cal recordar, però, que sembla que recentment el Tribunal Constitucional, tant en la STC 16/2018 sobre la llei foral del dret a l'habitatge a Navarra com en la STC 32/2018 sobre la llei andalusa de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, hagi fet una lectura més restringida del dret de propietat privada, o dit al revés, hagi ampliat les facultats delimitadores del legislador, en considerar que no és necessària l'aplicació dels tres filtres del principi de proporcionalitat en tota la seva extensió, sinó que és suficient una simple ponderació dels interessos individuals i col·lectius en joc, i ho assenyali en aquests

comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales'. Determinación que, desde otro ángulo metodológico no contradictorio ni incompatible con aquél, puede ser expresada como 'aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección'" (Sentència 11/1981, de 8 d'abril).

termes: “este Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149). [...] Los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, añadidos respectivamente por los artículos 2, 5 y 6 de la Ley Foral 24/2013, aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, el legislador dice adoptarlas en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida”.

Per tant, semblaria que s’ha substituït la necessitat d’aplicar el principi de proporcionalitat com a mètode per avaluar les càrregues i obligacions que el legislador imposa a la propietat en consideració als interessos generals que concreten la funció social d’aquest dret per un altre, aparentment més favorable al legislador consistent a analitzar tan sols la idoneïtat que la delimitació del dret estigui al servei de la consecució d’un interès general, oblidant així la ponderació tant de la seva necessitat com la proporcionalitat dels efectes.

3.1.3. La concepció del dret de propietat privada com un dret fonamental

Molt succintament, volem esmentar la controvèrsia sobre si el dret de propietat privada té la naturalesa de dret fonamental. Per *drets fonamentals* entenem amb la doctrina majoritària, aquells drets reconeguts legalment que són inherents a la persona, que porten causa de la seva dignitat i del lliure desenvolupament de la seva personalitat, i que tenen com a característiques principals que són drets inviolables, inalienables i irrenunciables. Històricament, existia la idea que el dret de propietat privada era un atribut de la personalitat, que era consubstancial amb el concepte individualista de l'article 348 del CC, i que, per tant, gaudiria de l'atribut en què es fonamenten majoritàriament els drets fonamentals.

Una part de la doctrina defensa que el dret de propietat privada és inherent a la personalitat del subjecte. Així, per exemple, Aguilera sosté el caràcter de dret fonamental del dret de propietat en la mesura que “asegura a su titular una área de libertad personal, en la esfera patrimonial para habilitarlo con el de fin de que pueda asumir responsabilidad para el desarrollo libre y la organización de su propia vida dentro del contexto legal y social; ello deriva del hecho de que el derecho de propiedad debe estar ligado a la idea de dignidad humana”.²⁵⁵ Però enfront d'aquesta posició, bona part de la doctrina ressalta que el constituent no li va atorgar aquesta condició de dret fonamental, i a tal efecte és simptomàtic que en el nostre ordenament jurídic el dret a la propietat privada no es trobi entre aquests drets més intensament protegits en la secció primera del capítol 2 del títol I de la CE, sinó en la secció segona. Per això la regulació no es reserva a llei orgànica (article 81.1) com succeeix en el cas dels drets fonamentals típics, ni està protegit per la reforma constitucional més intensa (article 168). Així ho ha corroborat la mateixa doctrina constitucional,²⁵⁶ que considerant aquesta manca de condició de dret fonamental ha denegat reiteradament el recurs d'emparament constitucional per a la protecció del dret a la propietat privada, privilegi del qual gaudeixen només els drets reconeguts en els articles del 14 al 30 de la CE (article 53).

²⁵⁵ AGUILERA VAQUÉS, M. “Propuestas para definir los límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada (Regulatory Takings v. Regulaciones inconstitucionales de la propiedad)”. *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. Madrid: Cortes Generales. 2008, volum II, p. 939-964.

²⁵⁶ Per a totes, STC 67/1988, de 18 d'abril.

Però aquesta qüestió, la manca de la condició de dret fonamental del dret de propietat, doctrinalment no és pacífica. Autors com Barnes o López Quetglas consideren que des d'una perspectiva doctrinal i comparada, el dret de propietat sí que podria ser considerat com a tal dret fonamental.²⁵⁷ Per aquests autors, la interpretació del Tribunal Constitucional és excessivament formalista, tot i que alguna sentència d'aquest òrgan ha semblat donar un sentit contrari a la seva doctrina consolidada.²⁵⁸ Ells consideren que la consideració de dret fonamental no ve donada pels instruments de protecció dels quals hom disposa per defensar el dret (el recurs d'emparament i el desenvolupament mitjançant llei orgànica), sinó per la seva consideració com un dret al qual es vinculen els poders públics, de manera que ni el legislador, ni les administracions públiques, ni els poders judicials, poden alterar-ne el contingut essencial. A més, aquests autors al·leguen que aquesta consideració com a dret fonamental és conseqüència també de ser un dret reconegut de manera expressa en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals,²⁵⁹ que si bé no el va recollir com a tal en el text

²⁵⁷ LÓPEZ QUETGLAS, F. “El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)”. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XXXIX, 2006, p. 335-362.

²⁵⁸ “Al derecho a la propiedad privada le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. A este propósito es oportuno recordar sucintamente que sobre el concepto del contenido esencial de los derechos, a que se refiere el mencionado art. 53.1 CE, este Tribunal tiene declarado que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo —y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona— viene marcada en cada caso por el elenco de ‘facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales.” (STC 204/2004, de 18 de novembre.)

²⁵⁹ El Protocol adicional al Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals atorgat a París el 20 de març de 1952 estableix respecte d'aquest tema: Article 1: Protecció de la propietat. Tota persona física o jurídica té dret al respecte dels seus béns. Ningú no pot ser privat de la seva propietat, llevat que sigui per motius d'utilitat pública i en les condicions previstes per la llei i els principis generals del dret internacional. Les disposicions anteriors no atempten contra el dret que tenen els Estats de posar en vigor les lleis que consideren necessàries per regular l'ús dels béns d'acord amb l'interès general o per assegurar el pagament dels impostos o d'altres contribucions o sancions.

primitiu, sí que el va incorporar en el primer article del primer dels dotze protocols addicionals.²⁶⁰

En sentit contrari a aquesta tesi hi trobem autors com Rey Martínez que consideren que el dret de propietat de l'article 33 de la CE no és en rigor un dret fonamental, sinó, com a molt, una simple especificació en l'àmbit del dret patrimonial del principi de legalitat de l'activitat administrativa.²⁶¹ El seu reconeixement constitucional, segons aquest autor, no tindria més efecte que el d'una remissió al legislador ordinari perquè aquest determini completament l'estatut jurídic corresponent a cada tipus de bé, amb atenció preferent a la seva utilitat social.

Existeix una posició intermèdia i conciliadora que compartim, apuntada per la mateixa Aguilera que, tot i amb matisos, considera que tots els drets i llibertats reconeguts en el capítol segon del títol primer són drets fonamentals i per això es troben sota el mateix títol, però que quan la Constitució regula de manera especial els de la secció primera, no es refereix a la naturalesa d'aquests drets sinó al seu estatut constitucional, que és més reforçat que els de la resta del títol segon.²⁶²

En qualsevol cas, que el dret de propietat no figuri entre els drets fonamentals susceptibles de recurs d'empara no suposa la seva desprotecció constitucional, ja que és protegit a través de la justícia ordinària, a on els tribunals respectius poden acudir a la via de la qüestió d'inconstitucionalitat en la defensa d'aquest dret. Tant és així que malgrat aquesta impossibilitat manifesta d'accedir al recurs d'emparament i l'excepcionalitat de la tramitació de la qüestió d'inconstitucionalitat, com ja hem tingut ocasió de comentar, el TC ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre el dret de propietat regulat en l'article 33 de la CE en ocasió dels recursos interposats contra lleis relatives a aquest dret o en resoldre conflictes

²⁶⁰ Aquests autors també consideraven que recolzava aquesta naturalesa de dret fonamental el fet que el dret a la propietat privada figurés incorporat per la Unió Europea en el "Tractat pel qual s'estableix una constitució per Europa", que incorporava com a tals els drets, llibertats i principis enunciats en la *Carta* (article I-9); però malgrat que Espanya sí que estava autoritzada a ratificar-lo en virtut de la Llei orgànica 1/2005, de 20 de maig, que es va aprovar després d'haver organitzat un referèndum, aquest tractat finalment no fou ratificat per determinats estats europeus i no entrà en vigor.

²⁶¹ REY MARTÍNEZ, F. "El devaluado derecho de propiedad privada". *Persona y Derecho*, núm. 55, 2006, p. 963.

²⁶² AGUILERA VAQUÉS, M. *Op. cit.*, p. 949.

de competència entre l'Estat i les comunitats autònomes, fixant una doctrina consolidada sobre la definició del seu contingut i els seus límits, i la defensa jurisdiccional del seu gaudi.

3.1.4. L'expropiació com una garantia del dret de propietat privada

Ja hem exposat que el contingut del dret de propietat privada es troba delimitat per la funció social, que incorpora un conjunt de restriccions que delimiten els poders individuals, però que en qualsevol cas han de salvaguardar el propi contingut essencial. D'aquesta manera, el contingut essencial, el nucli al qual abans fèiem referència, suposa el límit de la intervenció pública en el dret mateix, ja que les càrregues en cap cas no poden afectar-lo de tal manera que el desnaturalitzin.

D'una interpretació integradora dels tres apartats de l'article 33 de la CE en resulta la conclusió que l'apartat tercer, el que regula la possibilitat d'expropiació per causa d'utilitat pública o interès social, contràriament al que pot semblar com a desposseïció del bé, constitueix garantia per als propietaris. Efectivament, quan l'interès públic ho reclama l'expropiació els permet transformar el dret de propietat en el seu equivalent econòmic, fet que porta el mateix Tribunal a considerar que això ha fet possible transformar l'expropiació "de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social" (STC 37/1987, de 26 març). Per tant, si bé és possible la privació total del dret per causa d'utilitat pública o interès social, aquesta privació només ho serà mitjançant expropiació.

Així, tal com acabem de dir, en la doctrina constitucional l'expropiació es converteix en una garantia del propietari, ja que per mitjà d'aquesta institució veu protegit el seu dret a exercir les facultats que li són reconegudes per llei, i té garantit constitucionalment un mínim de contingut essencial. Dit al revés, tal com afirma la mateixa sentència que acabem de citar, no seria constitucional una expropiació que, tot i afectar parcialment algunes de les facultats del propietari

reconegudes per la llei, privés en realitat de tot contingut útil al domini sense una indemnització adequada a aquesta privació total del dret.²⁶³

De com es delimiti el contingut essencial d'aquest dret en dependrà la determinació d'on comença l'exigència de la seva expropiació, entesa com una garantia per al mateix propietari, ja que en definitiva acaba transformant el seu dret en el seu equivalent econòmic. Si bé és cert que és pacífica la consideració que quan es transfereix el bé del particular per causa d'utilitat pública o interès social el dret a l'expropiació és indiscutible, els dubtes sorgeixen quan el que es produeix és una privació parcial de les facultats que conté el dret de propietat, sense transferència de la titularitat, el que es coneix com una ablació del contingut de la propietat. La doctrina discerneix en aquests casos entre ablacions singulars o per categoria de béns. Si és singular, hi hauria consens en el fet que el dret a la indemnització també és indiscutible; en canvi, no seria tan contundent la resposta si aquesta ablació ho fos amb caràcter general per a una categoria de béns (com podria ser, per exemple, un deure a conservar els boscos amb caràcter general que n'impedís el gaudi per part dels propietaris). En aquest darrer supòsit, Díez-Picazo sosté que caldria distingir entre si es tracta d'ablacions que per aquesta categoria de béns suposen una extralimitació respecte del contingut essencial del dret de propietat, o si són les que corresponen a la seva funció social: en les primeres sí que hi hauria dret a expropiació, però en canvi no n'hi hauria en les segones.²⁶⁴

²⁶³ "...no sería constitucional una expropiación que, afectando parcialmente a algunas de las facultades del propietario reconocidas por la Ley, privase en realidad de todo contenido útil al dominio sin una indemnización adecuada a esta privación total del derecho, que puede, desde luego, medirse desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad o de las facultades que el propietario conserve tras la operación expropiatoria, teniendo siempre en cuenta que tal utilidad individual o tales facultades no pueden ser absolutas e ilimitadas, en razón de las exigencias de la función social de la propiedad. (...) la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respecto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado" (STC 37/1987, de 26 de març).

²⁶⁴ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L. "Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución". A: MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (coord.). *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Ed. Civitas. 1991, vol. 2, p. 1269.

Per tant, caldrà analitzar en cada cas si aquestes càrregues generals que els poders públics institueixen sobre la propietat i que en aquest estudi concretem en la conservació dels boscos sense límits ni de costos ni de temps, deixen de ser delimitadores del contingut essencial del dret mateix perquè suposin una limitació tan gran que li faci perdre la seva naturalesa, ja que en tal cas caldria procedir a l'expropiació. I això caldrà fer-ho atenent al principi de proporcionalitat que la doctrina del Tribunal d'Estrasburg exigeix i al qual abans hem fet esment, per tal d'aconseguir un equilibri necessari entre les exigències de l'interès general i els requeriments de la protecció dels drets fonamentals de l'individu.²⁶⁵ Aquest principi de proporcionalitat Doménech el concreta en l'anàlisi dels costos i beneficis que per als interessos generals i els del particular comporta en cada cas l'afecció del dret de propietat: si els beneficis socials superen els costos caldrà indemnitzar, i en cas contrari ens trobaríem davant d'una delimitació de la propietat no indemnitzable.²⁶⁶

En qualsevol cas, se'ns fa difícil en el nostre cas objectivar on es trobaria l'equilibri o punt de proporcionalitat entre els costos que suposa el deure de conservar els boscos per als propietaris privats forestals i els beneficis socials que d'aquesta activitat s'obtenen, que ens permetés determinar si finalment aquest deure hauria de comportar o no una indemnització o l'expropiació del bé, si els costos superen la pròpia utilitat. Com veurem en el capítol següent, si analitzem el deure urbanístic de conservar els immobles de naturalesa urbana, sí que és possible objectivar-ho en la mesura que la legislació mateixa fixa un topall del 50 % del valor de reposició de l'immoble com a límit de l'exigència d'assumir els costos de conservació per part del propietari.²⁶⁷ Però, en canvi, aquest límit no és aplicable en el cas dels béns immobles forestals, cosa que suposa al capdavant una indefinició per al propietari de fins a quin punt aquest deure l'ha de suportar sense límit econòmic i sense cap tipus de dret a la reclamació de la indemnització singular (per tractar-se d'una

²⁶⁵ Sentències STEDH de 23 de novembre de 2000 i de 30 de juny de 2005, citades per BARCELONA LLOP, J. "Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema de Convenio Europeo de Derechos Humanos". *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, p. 49.

²⁶⁶ DOMÉNECH PASCUAL, G. "Prohibido regar: ¿expropiación o delimitación de la propiedad no indemnizable?". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, p. 279.

²⁶⁷ En aquest sentit, vegeu SIMOU S. "La configuración filoclimática del derecho de propiedad". *Revista para el análisis del Derecho. InDret*, núm. 3, 2017, p. 3-66.

obligació que, com hem vist, no és singular, perquè afecta la generalitat d'aquest tipus de béns), i tampoc sense cap dret a reclamar l'expropiació perquè tot plegat no li suposa la impossibilitat d'un cert ús i gaudi dels béns per part del propietari.

3.1.5. La reserva de llei a la qual està sotmès el dret de propietat

Per acabar, hem d'esmentar que la Constitució estableix que la configuració concreta de l'estatut jurídic de la propietat privada correspon al legislador ordinari (articles 33.2 i 53.1); és a dir, que la regulació del dret de propietat està sotmesa a reserva de llei. La reserva de llei de la qual tractem només fa referència a la llei ordinària, perquè com s'ha dit abans la CE ha exclòs la propietat privada del llistat de drets fonamentals relacionats en els articles del 14 al 29, el desenvolupament dels quals es fa per mitjà d'una llei orgànica.

D'altra banda, la llei ordinària pot ser tant estatal com autonòmica. En aquest sentit, cal tenir present que les competències estatals exclusives en matèria de legislació civil (article 149.1.8 de la CE) i de regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets (article 149.1.1 de la CE) no impedeixen la legislació autonòmica sobre la propietat privada. En la STC 31/2010, de 18 de juny, el mateix Tribunal Constitucional va admetre la possibilitat de la competència autonòmica catalana en matèria civil, acudint a la tècnica de la "interpretació conforme". D'acord amb això, hom considera que el desenvolupament del dret civil, especial o foral permet també una acció legislativa que faci possible el seu creixement orgànic i la seva vitalitat futura, que no es té per què vincular rígidament al contingut actual de la Compilació o d'altres normes del seu ordenament, com són les institucions connexes, sense afectar la matèria pròpia de la legislació civil com a matèria atribuïda a l'Estat a títol de competència exclusiva en el primer incís de l'article 149.1.8 de la CE.

Per tant, la competència legislativa en matèria civil abasta el dret civil privatiu català respecte del qual la Generalitat de Catalunya pot perfectament posseir una competència exclusiva de conservació, modificació i desenvolupament d'aquest dret, en els termes establerts a la doctrina constitucional. D'aquesta manera, aquest sistema privatiu de dret civil ha de ser respectat pel legislador estatal quan exerceixi

la seva competència exclusiva per a la determinació de les fonts del dret en la seva integritat i per al conjunt de l'Estat, és a dir, articulant en un sistema general els diferents sistemes normatius vigents en l'àmbit civil per raó de la seva especialitat o foralitat "allà on existeixin", tal com ho recull l'esmentat article 149.1.8 de la CE.²⁶⁸

I així, en el sistema constitucional de fonts del dret, tant la llei estatal com les autonòmiques són lleis formals, i les dues posseeixen la mateixa força i rang normatiu, sense que hi hagi entre elles relació jeràrquica, sinó que es troben en una mateixa i idèntica posició de subordinació a la norma suprema de l'ordenament jurídic que és la Constitució. I d'aquesta manera correspondrà a l'administració que tingui la tutela d'uns determinats interessos la regulació de la funció social respecte d'una categoria de béns, tal com també ha declarat la doctrina constitucional.²⁶⁹ Però, tot i el que acabem d'exposar, i malgrat que la propietat privada és una institució de naturalesa civil, la delimitació concreta del contingut de la propietat privada no es regula només mitjançant la legislació civil sinó que hi concorren tota mena de legislacions, la majoria de naturalesa administrativa, que són les que al final estableixen les limitacions i deures inherents a la funció social de cada tipus de propietat a què aquesta se subjecta. Per tant, en el cas que ens ocupa de la propietat

²⁶⁸ Sobre aquesta qüestió són interessants, entre d'altres, els articles de BADOSA COLL, F. "Sentència 31/2010, de 28 de juny", p. 330-337; EGEA FERNÁNDEZ, J. "Competència en matèria de Dret Civil", p. 338-343, i ROCA TRIAS, E. "La competència en matèria civil", p. 344-349, tots ells a la *Revista Catalana de Dret Públic. Edició especial sentència sobre l'Estatut*. Juny de 2011 [en línia].

²⁶⁹ "La definición de la función social de la propiedad [no es] algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni [es] tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial [...]. Precisamente la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social —las funciones sociales, mejor— del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad" (STC 37/1987, de 28 de març).

privada forestal, atenent al règim de distribució competencial que hem comentat en capítols anteriors, la funció social delimitadora d'aquest dret serà fixada per la legislació bàsica estatal, i també per la pròpiament catalana de desenvolupament.

Tanmateix caldrà preguntar-se, com fa Leguina, sobre quin és l'abast que el constituent ha donat a aquesta reserva de llei, si es tracta d'una reserva absoluta, rígida o completa, que no deixa cap escletxa al poder normatiu de l'administració, o si es tracta més aviat d'una reserva relativa, flexible o incompleta.²⁷⁰ En aquest darrer cas, hi hauria la possibilitat que el contingut del dret de propietat també pogués ser objecte de regulacions complementàries de la llei, mitjançant l'exercici del poder reglamentari per part de les administracions públiques.

Val a dir que en l'article 544 del Codi Civil francès napoleònic —que fou el referent de l'article 348 del CC—, s'hi establia que la propietat és el dret de gaudir i disposar de les coses de manera absoluta, sempre que no es faci un ús d'aquestes prohibit per les lleis i els reglaments. Per tant, en la regulació legal francesa del dret de propietat no existeix cap dubte sobre la possibilitat que tota mena de reglaments poden coadjuvar amb les lleis en la delimitació del dret de propietat. Però, en canvi, en el nostre ordenament no hi ha cap referència normativa a aquesta possibilitat.

El Tribunal Constitucional ha respost a aquests interrogants afirmant que estem en presència d'una reserva de llei de caràcter relativa, que fa possible que en molts casos sigui necessària la col·laboració normativa de l'administració, sempre que aquestes normes reglamentàries suposin el desenvolupament d'una llei; per tant, en cap cas serà possible regular el contingut del dret de propietat privada per reglaments independents o *extra legem*. És a dir, que amb l'excepció d'aquests tipus de reglaments concrets, sí que es permet completar la delimitació del dret de propietat amb normes reglamentàries, cas en què es justifica que és una “remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y

²⁷⁰ LEGUINA VILLA, J. *Op. cit.*, p. 15.

que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse” (STC 37/1987, de 28 de març).

Però la qüestió no és pacífica. Segons Ortega, malgrat que és evident la possibilitat que els reglaments modulin el contingut de la propietat en els supòsits que hem referit, la doctrina jurisprudencial no és unànime quan examina la casuística concreta de les normes reglamentàries i sobre si es dicten interpretant o excedint les limitacions que ja existeixen en virtut de normes legals vigents, més enllà de la simple reproducció.²⁷¹ Aquesta possibilitat reglamentària ens porta a qüestionar si també serà possible la regulació del contingut del dret de propietat privada mitjançant reglaments municipals, per exemple, per la incidència que tenen molt sovint sobre la propietat privada, i en especial sobre la forestal. De la flexibilització de la reserva legal que ha configurat el TC, tot faria pensar que les administracions locals també poden imposar deures i obligacions que afectin el contingut essencial de la propietat, que podrien consistir tant en limitacions negatives del dret com en la imposició de càrregues.²⁷² En la mesura que l’afecció de la propietat privada obeeix als interessos generals que l’administració tutela, no es fa difícil afirmar que en l’àmbit de les competències que la llei els atorga, les entitats locals poden també dictar reglaments en aquest sentit, en la mesura que gestionen també un grapat d’interessos públics, cadascun dels quals per si mateixos poden justificar la imposició de límits i restriccions a l’exercici per part dels propietaris, dels drets que la propietat els atorga.

El cas més significatiu del que estem exposant el constituïria l’exercici de la competència en matèria urbanística, en la mesura que al planejament urbanístic se li atorga la categoria de norma reglamentària, i que és aquest el que acaba configurant els deures i drets dels propietaris de cada tipus de sòl. També serien admeses dins aquest supòsit aquelles ordenances o reglaments municipals que es dictin emparats

²⁷¹ ORTEGA BERNARDO, J. “Derecho de propiedad y ordenanzas locales: precisiones actuales sobre el fundamento, alcance e intensidad de las normas locales en esta materia”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 28, 2013, p. 261-283.

²⁷² En aquest sentit, vegeu CUCHILLO FOIX, M. “Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales”. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, enero-diciembre de 200, p. 189. També GARCÍA MANZANO, P. “La potestad reglamentaria en el proyecto de ley de medidas para la modernización del gobierno local”. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 2, febrer de 2004, p. 33.

amb aquest títol competencial urbanístic o ambiental, i que tot desenvolupant deures genèrics imposats per la llei puguin regular també aspectes que incideixen en l'àmbit de la propietat, sempre, és clar, que els límits que s'imposin es trobin expressament reconeguts en el text legal, que siguin proporcionats i no afectin el nucli essencial del dret.

En l'extrem contrari, en canvi, vulnerarien la reserva de llei, ni que sigui malgrat aquesta interpretació flexible, aquelles ordenances que aprovessin els municipis sobre matèries en les quals no gaudissin de cap títol competencial, o excedint els límits que les lleis sectorials estableixen, per la prohibició que ha imposat la doctrina constitucional sobre deslegalització de la matèria o sobre l'intent de regulació del contingut del dret de propietat privada per reglaments independents o *extra legem*. Així, per exemple, Ortega Bernardo conclou que de l'anàlisi de la casuística jurisprudencial, els tribunals ordinaris reconeixen la capacitat d'incidir en el dret de propietat a partir de normes locals que creen obligacions concretes basant-se en deures genèrics formulats en la legislació urbanística, però que en els altres casos estudiats la jurisprudència és molt restrictiva i només s'admet la reproducció de deures imposats per la legislació sectorial.²⁷³

3.2. LES RESTRICCIONS AL DRET DE PROPIETAT EN EL CODI CIVIL CATALÀ

3.2.1. La regulació del dret de propietat en el Codi civil català

El dret de propietat també ha estat regulat en el llibre cinquè del Codi civil català (CCCat), aprovat per la Llei 5/2006, de 10 de maig, dictada en mèrits de la competència que ja venia establerta en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 1979. La definició del CCCat del *dret de propietat* es conté en dos apartats de l'article 541-1: "1. La propietat adquirida legalment atorga als titulars el dret a usar de forma plena els béns que en constitueixen l'objecte i a gaudir-ne i disposar-ne. 2. Els propietaris conserven les facultats residuals que no s'han atribuït a terceres persones per llei o per títol". A més, per completar la definició del *dret de propietat*

²⁷³ ORTEGA BERNARDO, J. *Op. cit.*, p. 261-283.

hom ha d'integrar-hi l'article 541-2: "Les facultats que atorga el dret de propietat s'exerceixen, d'acord amb la seva funció social, dins dels límits i amb les restriccions que estableixen les lleis". D'aquesta manera, encara que les facultats que constitueixen el nucli del dret de propietat són les residuals que no s'han atribuït a terceres persones per llei o per títol, a més es delimiten positivament d'acord amb la funció social establerta en l'article 33.2 de la CE (cosa que no ha fet l'article 348 del CC, malgrat que la jurisprudència l'interpreti integrant-ho en aquella norma constitucional).²⁷⁴

Per Mirambell, aquesta regulació del dret de propietat és heterogènia: el primer apartat parteix del concepte clàssic del dret de propietat derivat del Còdex 4.35.21 i de l'article 348 del CC (dret a usar, gaudir i disposar de la cosa); en canvi, el segon apartat utilitza un concepte avançat de propietat en considerar que el dret no es defineix pel seu contingut, sinó merament per les facultats residuals que no pertanyen a tercers per llei o per títol.²⁷⁵ Per la seva banda, Padial Albas i Toldrà Roca consideren que amb la incorporació de la funció social en el dret de propietat, si bé aquest es concep com un dret limitat, es manté el caràcter de dret subjectiu que permet al titular obtenir la més àmplia utilitat econòmica que l'ordenament jurídic permet sobre un bé, motiu pel qual el dret de propietat continua sent el més potent dels drets reals.²⁷⁶

Com ja hem dit abans, el CCCat desenvolupa el principi constitucional que la funció social de la propietat no elimina facultats del propietari, sinó que es

²⁷⁴ "Enfront de la concepció individualista de la propietat, com a dret absolut o limitat només per la seva necessària coexistència amb altres drets de contingut igual, rebel a admetre restriccions, constitucionalment s'ha imposat la consideració del domini com a dret intrínsecament limitat, delimitat per la funció social que compleix. A través d'ella en la propietat privada incideix l'interès de la comunitat, que es considera més digne de tutela, i en conforma el seu contingut mitjançant l'exigència al titular d'un comportament que s'hi adequi" (STSJC 6/2013, de 17 de gener).

²⁷⁵ MIRAMBELL ABANCÓ, Antoni. "La regulació dels drets reals en el llibre cinquè del Codi civil de Catalunya". *La codificació dels drets reals a Catalunya. Materials de les catorzenes jornades de Dret Català a Tossa*. Àrea de Dret Civil. Universitat de Girona. Girona: Documenta Universitària, 2007, p. 21-57.

²⁷⁶ PADIAL ALBAS, A.; TOLDRÀ ROCA, M. D. *El derecho de propiedad y otros derechos reales en el derecho civil de Catalunya*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2008, p. 206.

constitueix com una delimitació d'aquest dret.²⁷⁷ La funció social no és una limitació externa al dret, sinó que forma part del mateix dret subjectiu i integra el seu nucli (així ho defineix la STJC 30/2006, de 17 de juliol). Però, segons Puig Ferriol, la confrontació entre l'article 33 de la CE i l'article citat de la legislació civil catalana detona una clara diferència: mentre que la norma constitucional està referida al contingut de la propietat, la norma catalana es refereix a l'exercici del dret de propietat, que no pot fer-se de manera absoluta, sinó limitadament d'acord amb la funció social.²⁷⁸

Des d'una altra perspectiva, Llebaria considera que a diferència de l'article 348 del CC que fa al·lusió a la propietat com un dret (“la propiedad és el derecho...”), l'article 541-1 fa referència a la propietat com una institució, en vincular-la a la conseqüència que del dret es deriva (“la propietat ...atorga...”), tot i que ell considera que el parlament autonòmic no tindria competències per regular la propietat com a institució. En qualsevol cas, aquest autor sosté que el precepte recull un concepte evolucionat de la propietat en la mesura que es reconeix la propietat com un dret limitat intrínsecament, és a dir, delimitat per la funció social que està cridada a desenvolupar, i no només limitat pel que disposin altres lleis. Però, al seu entendre, és un error que la funció social s'hagi regulat en un apartat diferent del de la seva definició, i fa així la sensació de no voler formar part del seu concepte, quan hauria de ser precisament el contrari.²⁷⁹

En l'exposició de motius de la llei, s'estableixen indicadors per identificar la funció social com a element integrador del dret de propietat, quan fa gala de la “profunda imbricació d'aquest text amb la normativa, sovint qualificada d'administrativa, que configura la propietat moderna, tan imbuïda de la seva funció social, com és el cas de les normes urbanístiques o d'habitatge, agràries, forestals i mediambientals, i del patrimoni cultural”. Per tant, tant de l'hermenèutica de la mateixa norma com de la

²⁷⁷ “D'acord amb la jurisprudència constitucional, la regulació de la propietat, si bé es pot trobar modalitzada per la funció social que li és pròpia, ha de respectar el contingut essencial de la mateixa, de manera que el conjunt de deures que s'imposin no pugui comportar la definició d'un dret de propietat que no pugui ésser reconegut com a tal” (STSJC 45/2013, de 22 de juliol).

²⁷⁸ PUIG I FERRIOL, L.; ROCA I TRIAS, E. *Institucions del Dret Civil de Catalunya. Drets reals*. València: Ed. Tirant Lo Blanch, 2007, volum IV, p. 257.

²⁷⁹ LLEBARIA SAMPER, S. “Articles 541-1 a 542-2”. *Derecho Civil de Cataluña. Derechos reales*. Barcelona: Ed. Bosch, 2015, p. 432.

motivació que en fa el legislador, i la interpretació que n'ha fet la doctrina, queda clar que l'exercici del dret de propietat vindrà integrat tant per les facultats que el legislador atorga al seu propietari com per les restriccions al seu exercici que per mandat del CCCat venen regulades en un nombrós feix de legislacions sectorials. Així ho ha declarat també la jurisprudència, de la qual és un exemple la STSJC 6/2013, de 17 de gener: “Sense entrar en disquisicions doctrinals sobre la tipologia dels límits, les restriccions o les limitacions del domini, perquè aquí no és rellevant, atesos els termes en què ha quedat plantejat el debat, només direm que el dret català, com no podia ser d'una altra manera, també reconeix, amb una dogmàtica millor que la del Codi civil de 1889, restriccions al dret de propietat, entre d'altres i sense ànim exhaustiu, en els articles 541-2 ; 545-1-2 i 3; 546-4-5-6-7 i 10; 553-11.1.a i b; 553-39; 553-49; 566-7 i següents del CCC, mentre que el domini no està configurat com un dret absolut, sinó en consideració a la seva funció social.”

3.2.2. Les restriccions al dret de propietat

Volem posar de relleu que en la definició de *restriccions al dret de propietat* que fa l'article 545-1 del CCCat, quan estableix que ho són “les que estableixen les lleis, en interès públic o privat, o les que estableix l'autonomia de la voluntat en interès privat”, s'hi inclouen tant els límits interns del dret com les limitacions externes. Semblaria, doncs, que amb el concepte *restriccions* se superaria la vella discussió de la doctrina civilista sobre delimitació o limitació dels drets.²⁸⁰

Efectivament, autors com Albaladejo o O'callaghan sostenen que cal distingir les delimitacions que són les restriccions legals al dret de propietat, de les limitacions, amb què denominen la resta de restriccions. En canvi, altres autors com Díez-Picazo o Bercovitz consideren que no es poden establir diferències substantives entre els dos conceptes i els utilitzen indistintament, tal com al seu parer ho fa la

²⁸⁰ De discussió estèril, segons la qualificà MENÉNDEZ REXACH, A. “La propiedad en la nueva Ley del Suelo”. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, maig-agost, 1994, p. 66.

legislació i la jurisprudència.²⁸¹ De totes maneres, existeix unanimitat en establir que les restriccions, siguin internes o externes, concorren en cada cas a precisar la fisonomia concreta del contingut del dret de propietat i, per tant, afecten la seva essència.

D'aquestes restriccions, només comporten la delimitació del dret de propietat les que ho són en interès públic que afecten la disponibilitat o l'exercici del dret, i són les que constitueixen els límits ordinaris del dret de propietat en benefici de tota la comunitat i es regeixen per les normes del CCCat i per les altres lleis (545-2.1). També ho seran les que ho són en interès privat, que tot i ser en benefici dels veïns també constitueixen els límits ordinaris del dret de propietat i es regeixen pel que estableix el CCCat (article 545-3). En canvi, la resta, les que s'estableixen per l'autonomia de la voluntat, constituïran les limitacions externes al propi dret (article 545-4).

La dicció dels preceptes mateixos no es correspon, al nostre entendre, amb allò que es diu en el preàmbul de la mateixa Llei 5/2006, de 10 de maig, que va aprovar el llibre cinquè del CCCat, relatiu als drets reals, quan manifesta: “Quan les estableixen les lleis, constitueixen els límits del dret de propietat si són en interès de la comunitat i en constitueixen les limitacions si són en interès de particulars indeterminats, normalment els veïns, inclosos en aquest cas els copropietaris dels immobles sotmesos al règim de la propietat horitzontal. En ambdós casos les restriccions afecten la disponibilitat o l'exercici del dret, no necessiten un acte exprés de constitució i no atorguen dret a indemnització. En canvi, les restriccions establertes per l'autonomia de la voluntat en interès privat constitueixen els drets reals limitats i es regeixen per l'autonomia de la voluntat”. És a dir, s'equipara com a limitació externa (i no delimitació o limitació interna) tant les restriccions que ho són en interès privat i venen determinades per llei com les constituïdes per l'autonomia de la voluntat en interès privat, malgrat que l'article 545-3 diu clarament que les primeres també constitueixen els límits ordinaris del dret de propietat, i l'article 545-4 només tracta expressament les segones de limitacions.

²⁸¹ Pot veure's una anàlisi d'aquesta qüestió a PÉREZ ÁLVAREZ, M. P. “La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 30, 2014-II, p. 17-47.

En qualsevol cas, Puig Ferriol ressalta que aquestes restriccions tenen unes característiques comunes: a) afecten o poden afectar tant el dret de disposar com el mateix exercici del dret de propietat, és a dir, els drets d'usar i gaudir, utilitzant a tals afectes l'accepció en els dos preceptes: que les restriccions “afecten la disponibilitat o l'exercici del dret”, i b) les dues constitueixen límits del dret de propietat en el sentit que les restriccions constitueixen el contingut normal del dret que afecta els propietaris en general sobre una mateixa categoria de béns.²⁸²

En canvi, Zahino considera que la delimitació de categories —restriccions, límits, limitacions— és poc precisa i incompleta en el CCCat (i contradictòria, com ja hem fet palès), ja que en els tres preceptes que hem vist s'usen aquests conceptes indistintament, o s'acut a la figura de la servitud legal per fer referència al que no són més que límits del dret de propietat. També sosté que els perfils dels dos conceptes —límits i limitacions— es desdibuixen perquè es barregen dos criteris diferents per configurar-los: l'origen legal o voluntari de la restricció i l'interès públic o privat que la fonamenta.²⁸³ I és que, en definitiva, si bé és cert que el concepte de restriccions incorporaria els dos conceptes (límits o limitacions), cal ser conscients que si en cada cas es fa necessari precisar si es tracta de restriccions que constitueixen o no el límit ordinari, o si necessiten o no un acte de constitució, o si són o no generadors del dret d'indemnització, hem de concloure que al capdavall s'està tornant a la distinció d'origen de limitacions o límits, però amb una altra denominació.²⁸⁴

²⁸² PUIG FERRIOL, L. *Op. cit.*, p. 280.

²⁸³ ZAHINO RUIZ, M. L. “Arts. 545-1 a 545-4”. GINER GARGALLO (dir.). *Derechos Reales*, Decanato Autonómico de los Registradores de la propiedad. Barcelona: Ed. Bosch, 2008, p. 582. També va tenir ocasió de manifestar sobre aquesta delimitació confusa en la seva ponència “Restricciones al derecho de propiedad en el Código civil de Cataluña” al Congrés “El dret de propietat en la construcció del dret privat europeu: índexs, sistemes adquisitius i objectes”, que va tenir lloc a la Facultat de Dret de Barcelona els dies 9 i 1 de juny de 2016.

²⁸⁴ “Establertes les consideracions anteriors, resulta que el dret català ha tractat d'harmonitzar i aclarir el confús panorama que existia respecte dels conceptes de límits i limitacions i ha emprat la denominació de restriccions per a abastar ambdós supòsits. Però també ha establert en el seu articulat (Arts. 545-1 i 2) que les restriccions en interès públic constitueixen límits ordinaris i no limitacions del dret de domini. Conseqüentment, s'ha d'examinar si, com la sentència d'apel·lació entén, s'ha excedit l'àmbit de la regulació general del dret de propietat o, si es prefereix, la determinació del seu contorn ordinari (límit) i s'ha produït una privació o supressió del mateix, de manera que no ens trobaríem

Pel que fa a les restriccions d'interès públic, que són les que en aquest treball ens ocupen de manera especial, la legislació catalana no en té prou d'establir com l'interès públic que es conté en les legislacions sectorials té la consideració de límits ordinaris del dret de propietat, sinó que a més, s'aventura a enunciar un total d'onze legislacions que ("entre d'altres", diu el precepte) tenen aquesta potestat delimitadora del dret de propietat.²⁸⁵ Sobre aquesta qüestió compartim l'opinió de Carrasco Perea quan considera que potser no correspondria a un codi de lleis substantives juridicoprivades regular, qualificar i legitimar ni que sigui de manera merament enunciativa, les restriccions externes al sistema de propietat privada derivades de la legislació jurídica pública, ja que aquestes poden ser diverses en la tipologia, noves en la concepció temporal i moltes vegades de procedència externa a l'ordenament mateix.²⁸⁶

En qualsevol cas, si examinem el llistat de legislacions que s'hi relacionen, afectarien directament a la propietat privada forestal: a) la legislació reguladora del planejament territorial i urbanístic i de les directrius de paisatge, i, en aplicació d'aquests, dels plans d'ordenació urbanística; c) les legislacions agrària i forestal, i e) les de protecció dels espais naturals i del medi ambient. Aquestes legislacions sectorials, en bona mesura, ja hem tingut ocasió d'analitzar-les en els primers capítols com a reguladores d'una propietat privada forestal fortament impregnada d'intervencionisme administratiu.

front a una hipòtesi de restricció en interès públic, sinó que es tractaria d'una ablació al contingut del dret de domini." STSJC 6/2013, de 17 de gener.

²⁸⁵ Article 545-2. [...] 2. Tenen la consideració de límits ordinaris del dret de propietat, entre d'altres, les següents restriccions que estableix la legislació: a) Del planejament territorial i urbanístic i de les directrius de paisatge, i, en aplicació d'aquests, dels plans d'ordenació urbanística; b) Sobre l'habitatge; c) Agrària i forestal; d) De protecció del patrimoni cultural; e) De protecció dels espais naturals i del medi ambient; f) De construcció i protecció de les vies i de les infraestructures de comunicació; g) De costes i d'aigües continentals; h) De foment de les telecomunicacions i de transport de l'energia; i) D'ús i circulació dels vehicles de motor, els vaixells i les aeronaus; j) De protecció i defensa dels animals; k) De defensa nacional.

²⁸⁶ CARRASCO PERERA, A. "Orientaciones para una posible reforma de los derechos reales en el código civil español". *La codificació dels drets reals a Catalunya. Materials de les Catorzenes Jornades de Dret català a Tossa*. Girona: Institut de Dret Privat Europeu i Comparat de la Universitat de Girona, 2007, p. 67.

3.3. LA PROPIETAT FORESTAL: DELIMITACIÓ DEL SEU ÀMBIT

3.3.1. La propietat forestal en consideració a qui n'és titular: propietat pública i propietat privada

Com ja hem exposat en apartats anteriors, actualment no podem considerar un sol tipus de propietat, sinó que hi haurà tants estatuts de propietat com tipologies de béns existeixin. En aquest estudi tractem només d'una d'elles, la propietat forestal, una propietat que, en paraules de Lacruz Berdejo, “es la suerte de dominio — cualquiera que sea su titular, público o privado— más vinculada en nuestro Derecho”.²⁸⁷

En la mesura que l'objecte d'aquest treball és analitzar el deure de conservar els boscos per part dels propietaris privats forestals, caldrà que identifiquem què cal entendre per *propietari privat forestal*, és a dir, el subjecte que en el seu conjunt titularitza el domini de la meitat del territori del nostre país. Més enllà del concepte jurídic mateix, des de l'anàlisi de la morfologia lingüística, *propietat privada forestal* constitueix un sintagma nominal, compost per un nucli (*propietat*) i dos complements determinants (*privada* i *forestal*). En la part primera d'aquest capítol, ja hem definit, ni que sigui succintament, què entenem per *propietat* i, en el capítol segon, quan hem analitzat el marc competencial, també hem concretat què cal entendre per *terrenys forestals* d'acord amb la legislació sectorial; per tant, podem definir com a *propietat forestal* aquella que tingui per objecte el que hem descrit indistintament com a boscos, forests o terrenys forestals. Ara ens caldrà discernir sobre els elements que configuren que aquesta propietat forestal sigui de naturalesa privada.

La propietat que acabem d'analitzar fins ara, la propietat configurada com un dret reconegut constitucionalment, és una propietat privada, malgrat que sembli una obvietat d'aclariment innecessari. Tal com esmenta Díez-Picazo, que sigui privada vol dir que ha de tenir per subjectes titulars del dret indistintament individus particulars o persones jurídiques que mereixin el caràcter de persones de dret privat, sense que al seu entendre existeixi la possibilitat que el legislador discerneixi entre

²⁸⁷ LACRUZ BERDEJO, J. L. (dir.). *Elementos de Derecho Civil*. Barcelona: Ed. Bosch, 1984. vol. 1, p. 329.

propietats de persones físiques o persones jurídiques.²⁸⁸ Per tant, una definició hermenèutica ens portaria a concloure que són de titularitat privada els béns que pertanyen a les persones físiques o jurídiques, per distingir-la d'aquella propietat que constitueix el domini públic, o aquells béns que pertanyen a l'Estat o a qualsevol de les administracions públiques en què aquest s'articula. Aquesta seria, per tant, la classificació més plausible, però com tot seguit veurem hi cal fer alguns matisos.

L'article 338 del CC classifica els béns en funció del subjecte a qui pertanyen, i diferencia els béns que són de domini públic dels que són de propietat privada. D'acord amb l'article 345 del CC, tenen la consideració de béns de propietat privada tant els béns que pertanyen a particulars, individualment o col·lectivament, com els béns patrimonials de l'Estat, de la província i del municipi —és a dir, aquells béns de la seva titularitat que no estan afectats a un ús o servei públic— que es regeixen per les disposicions del Codi civil. Semblaria, doncs, que no només són béns de propietat privada exclusivament aquells que són de persones físiques i jurídiques, perquè com veiem, també poden ser-ho aquells béns que pertanyen a l'Estat, la província o el municipi i que no siguin de domini públic. Això és així perquè des d'un punt de vista civil clàssic, en l'article 338 del CC la condició de privat d'un bé no ve atorgada per la naturalesa de la persona que el posseeix, sinó per la seva condició negativa de no tenir la naturalesa de bé de domini públic.

Al llarg dels anys, la legislació administrativa ha modelat aquesta classificació. Així, per citar només la que avui és vigent, la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, estableix que per raó del règim jurídic a què estan subjectes, els béns i drets que integren el patrimoni de les administracions públiques poden ser de domini públic o demaniais i de domini privat o patrimonials. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local, també estableix en l'article 79.2 que els béns de les entitats locals són de domini públic o patrimonials: amb exclusió dels que ho són de domini públic perquè estan afectes a un ús o servei públic, la resta de béns són patrimonials i es regeixen per la seva regulació específica o pel Codi civil. El matís és important, al nostre entendre, i

²⁸⁸ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, I. *Op. cit.*, p. 1261.

superaria l'antiga definició civilista: actualment hom ja no denomina com a *béns de propietat privada* els béns que posseeixen les administracions públiques quan no són de domini públic, sinó que ja se'ls denomina com a *béns patrimonials* i es regulen d'acord amb el dret privat.

Per la seva part, la legislació forestal, tot i que en aquest aspecte té una clara influència civilista, diferencia el que són forests públiques o privades en raó del subjecte que les posseeix, en funció de la titularitat, a partir de la qual se li aplicarà el règim legal forestal de protecció i intervenció administrativa (vegeu en aquest aspecte De Vicente).²⁸⁹ En aquesta línia, l'article 11.1 de la Ley de Montes (LM) estableix que la propietat forestal pot ser pública o privada. La privada és la pertanyent a persones físiques o jurídiques de dret privat, ja sigui individualment o en règim de copropietat. En canvi, els béns de propietat pública poden ser de domini públic o patrimonials. Els primers, els de domini públic o demanials, estan integrats per: *a)* els terrenys forestals que per raons de servei públic estan inclosos en el Catàleg de forests d'utilitat pública; *b)* els comunals, pertanyents a les entitats locals, en tant que el seu aprofitament correspongui al comú dels veïns, i *c)* els que, sense reunir les característiques anteriors, hagin estat afectats a un ús o servei públic. Hom defineix, doncs, en essència que són béns de domini públic forestal aquells béns de titularitat pública afectes a un ús o servei públic, mentre que la resta de béns de titularitat pública que no tenen aquesta condició demanial són considerats béns patrimonials.²⁹⁰

També a Catalunya l'article 4 de la Llei forestal de Catalunya (en sintonia amb l'article 11 de la LM) diferencia la propietat pública o privada dels terrenys forestals, considerant només la naturalesa dels seus titulars: "4.1. Per raó de llur pertinença, els terrenys forestals poden ésser de propietat pública o de propietat privada. 4.2. Són terrenys forestals de propietat pública els que pertanyen al

²⁸⁹ DE VICENTE DOMINGO, R. *Espacios forestales (Su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Ed. Civitas, 1995, p. 211.

²⁹⁰ Cal tenir present que la inclusió en el Catàleg no perjudica cap qüestió de propietat, però constitueix una presumpció de possessió en favor de l'entitat a la qual s'assigna, que a partir de la STS de 6 de desembre de 1976, preval fins i tot sobre la que estableix la legislació hipotecària. Vegeu BELLO JANEIRO, D. *La propiedad forestal*. Madrid: Ed. Tecnos, 1997, p. 15.

patrimoni de l'Estat, al de la Generalitat, al de les entitats locals i al de les altres entitats de dret públic. 4.3. Els terrenys forestals comunals o assimilats per tradició es regulen per les disposicions que aquesta Llei estableix per als terrenys forestals de propietat pública. 4.4. Són terrenys forestals de propietat privada els que pertanyen a persones físiques o jurídiques de dret privat, sigui individualment o sigui en règim de copropietat". Per tant, des del punt de vista de la legislació forestal, els terrenys privats serien els béns que no són de titularitat pública, definició que exclou també els béns patrimonials, que, tot i regir-se pel Codi civil, són de titularitat pública.

En qualsevol cas, a l'efecte d'aquest estudi, la distinció és només teòrica perquè com veurem, a més de distingir-se en funció de la titularitat, la segona delimitació que aquesta legislació especial farà dels béns forestals serà en raó de la seva protecció. D'aquesta manera s'equipararan els béns privats i els públics quan es tracti de béns de protecció especial, tal com explica l'exposició de motius de la LM: "La ley establece una clasificación de los montes en grupos disjuntos, primero según su titularidad y seguidamente por su afección a un interés general, que es el factor que determina las características de la gestión de que deben ser objeto. La especial importancia de estos montes, ya sean públicos o privados, derivada de los valores singulares que incorporan, les hace acreedores de una peculiaridad que justifica la adopción de una regulación y unos registros propios, diferentes para cada titularidad, a través de los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda. [...] Entre los montes privados, se mantiene la figura de los protectores. Aunque persiste la denominación, se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los públicos para declararse de utilidad pública, ampliando, por tanto, el concepto y afectando al monte de una manera secundaria a un servicio público, lo que permitirá la preferencia en la compensación de sus externalidades positivas".

És a dir, actualment s'hauria esvaït qualsevol diferència entre els boscos catalogats i els boscos protectors, que més enllà de la diferent titularitat pública dels primers o privada dels segons, tenen ja la mateixa protecció. En definitiva, el legislador, més enllà de reproduir antics debats sobre la necessitat que per a la seva protecció caldria fer de domini públic els terrenys forestals, considera més important definir

l'objecte de protecció pública, i articular-ne els instruments amb independència de la seva titularitat, tal com ho motiva en l'exposició de motius de la LM: "Por su titularidad los montes son públicos o privados, pero todos son bienes que cumplen una clara función social y por tanto están sujetos al mandato constitucional según el cual las leyes delimitan el derecho y al mismo tiempo la función social de la propiedad".

3.3.2. Singularitats en la propietat forestal: béns comunals, forests veïnals de mancomú i forests de socis

Acabem d'exposar que es pot identificar la propietat forestal privada com aquella propietat forestal que pertany als particulars, ja sia persones físiques o jurídiques. Però tot seguit hem de fer menció de tres tipus d'aprofitament col·lectiu que tenen per objecte els boscos, i que són una singularitat del nostre ordenament jurídic sectorial: es tracta dels béns comunals, les forests veïnals de mancomú i les forests de socis. Aquestes tres institucions parteixen d'un denominador comú i és que els terrenys sobre els quals recauen, pertanyien tots a grups socials determinats, adscrits a un territori, sense la intermediació de cap estructura administrativa. Són definits per Algarra com "un cos de béns rústics pertanyents al comú, que per la seva naturalesa són un complement del conreu de la terra i de la subsistència familiar. Recursos comunals són les pastures, els boscos, les aigües, els erms, les salines, la caça, etc. Sobre aquests béns radicats en un terme, els habitants d'un lloc n'exerceixen un dret d'aprofitament per a les necessitats de cada casa, amb que no podien ser utilitzats per al lucre o la comercialització".²⁹¹

Segons historiadors com Santana, "la definició dels comunals i la titularitat que comporta té un encaix difícil amb la concepció de l'estat modern. A la Constitució de Cadis (1812) va seguir la desamortització de Madoz, que, sense entrar en gaires detalls, va ordenar la venda de totes les propietats públiques que no tinguessin un ús comunal. Els comunals no van passar, doncs, a mans privades, però el seu estatut legal no quedava clar. A partir de l'arribada de la democràcia, la legislació sobre les bases de les administracions locals mira de posar-hi ordre i declara la majoria dels

²⁹¹ ALGARRA BASCÓN, D. *El Comú Català*. Barcelona: Ed. Potlatch, 2015, p. 69.

comunals com a propietats públiques dels ajuntaments sobre els quals tenen dret d'ús el conjunt dels veïns. Però l'ambigüitat legal en què s'havia viscut fins llavors havia propiciat molts casos diferents, des d'ajuntaments que havien assumit com a propis els terrenys comunals fins a aquells casos en què el veïnat s'havia constituït en associació o en societat legalment i els terrenys comunals havien passat a ser propietat privada d'aquesta nova persona jurídica".²⁹²

Aquesta anàlisi ja l'havia apuntat García de Enterría: "originariamente, en efecto, se trata de propiedades colectivas de los vecinos, estos vecinos son, a la vez, titulares de la propiedad de los bienes en cuanto *communitas civium* (comunidad de ciudadanos) y los que se benefician de su aprovechamiento concreto".²⁹³ Per la seva part, López Ramón explica que es tractava de propietats col·lectives però que en el procés del municipalització dels territoris, es va interposar als municipis com una titularitat artificial entre la comunitat de veïns que les detenien i les propietats, cosa que va suposar de facto l'eixamplament del nombre de titulars del dret d'aprofitament.²⁹⁴

A) Els béns comunals

Pel que fa als béns comunals, com acabem de dir, tenen l'origen en els béns que consuetudinàriament els veïns aprofitaven en comú, però la propietat dels quals en el període desamortitzador del segle XIX va passar a ser assignada als municipis; és per això que actualment no poden ser considerats en cap cas com a propietat privada.²⁹⁵

²⁹² SANTANA GARCÍA, C. "Els boscos comunals: la gestió d'un anacronisme". *Mètode*, núm. 64, hivern 2009-2010.

²⁹³ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. "Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura". *Anuario de derecho civil*, núm. 2, 1976, vol. 29, p. 283.

²⁹⁴ LÓPEZ RAMÓN, F. "Concepto y clases de montes en la legislación estatal y autonómica". A: COSCULLUELA MONANER, L. (dir.). *Estudios de derecho público económico*. Madrid: Ed. Civitas, 2003, p. 959.

²⁹⁵ Els béns comunals són molt propis de les comarques pirinenques: al Pallars Sobirà, per exemple, un 60,3 % del territori és catalogat com a forest d'utilitat pública i correspon majoritàriament a terres comunals. Vegeu *Béns comunals i la gestió del territori al Pirineu català*. Barcelona: Departament de Medi Ambient. Generalitat de Catalunya, 2003.

L'article 79 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local classifica els béns en béns de domini públic o patrimonials. Els de domini públic són els destinats a un ús o servei públic, i afegeix "tenen la consideració de comunals aquells l'aprofitament dels quals correspon al comú dels veïns", i en l'article 80 següent estableix: "Els béns comunals i altres béns de domini públic són inalienables, inembargables i imprescriptibles i no estan subjectes a cap tribut". De la mateixa manera, la Llei municipal i de règim local de Catalunya, text refós aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, atorga aquesta consideració de béns de domini públic als béns comunals (articles 200 i 201.1). I, finalment, el Reglament del patrimoni dels ens locals de Catalunya, aprovat pel Decret 336/1988, de 17 d'octubre, estableix un matís molt important: les facultats sobre aquests béns comunals són compartides, de manera que en correspon al comú dels veïns l'aprofitament, com un dret real administratiu de gaudi, i als ens locals l'administració i conservació (article 6). Veiem doncs com la legislació, tot i atorgar-los la consideració de béns de domini públic, els tracta d'una manera diferenciada. Tal com exposa Bocanegra, constituïrien "un *quid aliud*, un *tertium genus* peculiar distinto de los bienes de dominio público, supuesto que no parece que puedan ser considerados como bienes patrimoniales, del modo en que lo hacía explícitamente la legislación anterior".²⁹⁶

En definitiva, doncs, es tractaria d'una propietat compartida entre els veïns i el municipi, de naturalesa administrativa.²⁹⁷ Es tracta d'una situació singular que ha estat referendada per la jurisprudència, un exemple de la qual és la STS de 18 de maig de 1982: "la jurisprudencia —sentencias de 14 de junio de 1968, 26 de junio de 1974, 15 de marzo de 1980, etc.— admite la posibilidad de la concurrencia de titularidad simultánea respecto de los bienes comunales por parte de los municipios y vecinos, al poder ser contemplados como titulares concurrentes en una titularidad simultánea que los define como tipos de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes son compatibles con los derechos dominicales del municipio, cuya esencia (la del contenido del derecho) no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute por

²⁹⁶ BOCANEGRA SIERRA, R. *Bienes comunales y vecinales*. Madrid: ed. Iustel Portal Derecho SA, 2008, p. 39.

²⁹⁷ NIETO, A. *Bienes comunales*. Madrid: Ed. Revista de derecho privado, 1964, p. 286.

los miembros de la comunidad, de modo que el derecho a participar de los aprovechamientos puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al municipio los bienes sobre los que recae”.

Un dels trets més distintius d'aquesta comunitat és que el dret a l'aprofitament ve donat pel veïnatge, és a dir, per l'adscripció administrava del subjecte al municipi en qüestió, la qual cosa suposa una forma de comunitat germànica, ja que aquest gaudiment ho és sense l'atribució de quotes. També ho és que, d'acord amb la seva equiparació als béns demaniales, aquests béns són indivisibles, inalienables i imprescriptibles, i a més estan exempts de pagar tributs. A més, l'aprofitament comunal sol regular-se per mitjà d'una ordenança municipal que aprova l'Ajuntament, en la qual té preeminència l'explotació col·lectiva o comunal dels propis veïns, i subsidiàriament, l'explotació per alguns d'ells o per tercers mitjançant la subhasta del dret a l'aprofitament de manera global o per lots, tenint present que els recursos que se n'obtenen constitueixen un ingrés atípic i finalista de la hisenda municipal, que s'ha de destinar a serveis en utilitat exclusiva dels veïns que tenien dret a l'aprofitament.

Cal fer notar que aquesta forma d'utilització col·lectiva d'uns béns de titularitat del municipi és molt diferent de l'explotació singular privada que per altres títols pot fer-se dels béns patrimonials municipals amb la finalitat d'obtenir beneficis o rendiments privatis, o també de l'explotació que els particulars poden fer per via de concessió o autorització, dels béns de domini i ús o servei públic, sense una adscripció concreta al seu gaudi per part dels veïns del municipi, com sí que succeeix amb els béns comunals.

B) Les forests veïnals de mancomú

Les forests veïnals de mancomú són forests privades que pertanyen a agrupacions veïnals en la seva qualitat de grups socials i no com a entitats administratives (com hem vist que succeeix en els béns comunals). Tenen aquesta consideració en la mesura que el seu aprofitament de manera consuetudinària el duïen a terme els veïns del municipi, precisament per tenir aquesta qualitat.

La seva raó de ser també porta causa del procés de desamortització, quan els veïns es posaven d'acord per adquirir de manera comuna els terrenys que es desamortitzaven per mor que aquests fossin adquirits per persones alienes a la seva comunitat que els dificultessin la seva font econòmica més bàsica. És a dir, uns terrenys que ja havien estat del grup social en qüestió, que per mor del procés desamortitzador va titularitzar el municipi, però que per tal de fer front a les necessitats econòmiques en el procés desamortitzador, en treure'ls a subhasta els mateixos veïns els adquirien de nou.

La propietat d'aquests terrenys pertany en comú als veïns sense assignació de quotes (és a dir, en règim germànic, a diferència de la comunitat romana, on els copartíceps tenen quotes diferents en la titularitat), i es considera com a tals titulars els veïns que en cada moment integrin el grup comunitari de què es tracti. En la mesura que aquesta propietat funcionava com a comunitat germànica, i que aquesta institució jurídica no figura recollida en el Codi civil malgrat ser una manera d'articular-se la propietat en molts territoris (especials del nord-est de l'estat com Galícia, Lleó, etc.), no va ser fàcil que tingués un reconeixement judicial, i va ser notòria la litigiositat sostinguda entre aquests grups veïnals i els municipis, ja que aquests darrers en postulaven el caràcter de comunals.

Fins i tot la jurisprudència era poc favorable a la seva admissió, com n'és exemple la STS de 15 de març de 1981, que diu: “como ha declarado la doctrina de esta sala no es aceptable jurídicamente en nuestro Derecho, la atípica figura de ‘propiedad vecinal privada’, ya que al contrario, siendo el común de los vecinos un núcleo local menor —en el supuesto límite, en términos análogos a los previsto en el art. 1 de la Ley de 27 de junio de 1968—, los bienes, derechos y acciones que pertenecen a la comunidad como tal y no de manera particular a cada uno de los individuos, son bienes municipales integrantes del patrimonio de la entidad municipal encuadrables entre los comunales”.

Finalment, aquesta propietat especial fou regulada per la Llei 55/1980, d'11 de novembre, de forests veïnals de mancomú. La singularitat es va reconèixer en l'article 11 de la LM, que en la reforma operada per la Llei 21/2015, de 20 de juliol, els va definir com a “forests privades que tenen naturalesa especial derivada de la

seva propietat en comú sense assignació de quotes, sent la titularitat d'aquests dels veïns que en cada moment integren el grup comunitari de què es tracti i subjectes a les limitacions d'indivisibilitat, inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat. Sense perjudici del que preveu la Llei 55/1980, de 11 de novembre, de forests veïnals de mancomú, se'ls aplicarà el que disposa per a les forests privades".²⁹⁸

Per tant, el col·lectiu propietari és el nombre de persones d'un moment i la seva adscripció ve donada pel fet de tenir casa oberta i residència habitual a la localitat on s'ubiquen. És a dir, no es considera el veïnatge administratiu, sinó la residència efectiva. D'aquesta manera si bé la titularitat és la mateixa, la seva composició es va modificant en la mesura que ho fan els membres de la comunitat en cada moment.²⁹⁹

Entre les notes que caracteritzen el règim jurídic de les forests veïnals de mancomú es pot assenyalar la indivisibilitat, inalienabilitat, imprescriptibilitat i no subjecció a impostos. La indivisibilitat i la inalienabilitat són exigències del règim de la comunitat germànica, que porten com a conseqüència la intransmissibilitat dels drets dels comuners als seus hereus i la improcedència de l'exercici de l'*actio communi dividundo*. Aquestes característiques pròpies de la qualificació jurídica de comunitat germànica les fan difícilment compatibles amb una propietat rigorosament privada en què, com hem vist, un dels trets essencials és precisament el dret a disposar del bé.

²⁹⁸ Les forests veïnals de mancomú es troben majoritàriament al nord-oest d'Espanya, i existeixen amb major intensitat a les quatre províncies gallegues, a l'oest d'Astúries, a les comarques del Bierzo de Lleó i a Sanabria de Zamora. A més de la ja citada Llei 55/1980 que les regula amb caràcter general, la Comunitat Autònoma de Galícia va regular-les mitjançant la Llei 13/1989, de 10 d'octubre, i el Reglament 260/1992, de 4 de setembre.

²⁹⁹ Un discerniment aquest (saber qui són els titulars d'aquests béns) que no és fàcil de fer i que és font de conflictes molt punyents, tal com va passar en el cèlebre cas de la muntanya de Tor, descrit entre d'altres en el llibre de PORTA GASET, C. Tor, *tretze cases i tres morts*. Barcelona: Ed. La Campana, 2005. En aquest cas però, malgrat que alguns dels litigants sostenien que eren els únics amb casa oberta i, per tant, els únics que podien titularitzar les forests de Tor i els seus aprofitaments i demanaven la cancel·lació registral de les inscripcions respecte dels altres veïns sense casa oberta, el TSJC després d'un turmentós procés judicial va acabar fent prevaldre que cadascú dels tretze veïns originaris havia usucapit la seva porció respectiva, i que per tant cadascú era titular per dret propi d'aquesta, la qual cosa convertia l'aparentment forest veïnal de mancomú en una forest de socis (STSJC núm. 131/2004, de 19 de maig de 2005).

En qualsevol cas, la nova regulació legal d'aquesta propietat col·lectiva modula un hipotètic i pur règim de comunitat de mancomú, com a conseqüència de la necessitat de fer-la operativa. Així, la llei ha previst algunes excepcions a la inalienabilitat dels terrenys a través de la possibilitat de la seva permuta, les cessions temporals, l'expropiació forçosa o la imposició de servituds per causes d'utilitat pública o interès social.

Per acabar, la nova legislació també ha introduït una excepció a la imprescriptibilitat, tota vegada que s'ha establert la possibilitat de prescripció de les forests veïnals en cas de dissolució de la comunitat veïnal, ja que si al cap de trenta anys no es restaura l'agrupació veïnal, el bé passarà definitivament al patrimoni de l'entitat local administradora amb el caràcter de comunal.

C) Les forests de socis

A diferència d'aquestes dues modalitats, les anomenades *forests de socis* són aquelles la titularitat de les quals, amb independència de la seva denominació i de la seva forma de constitució, correspon en proindivís, i, per tant, en règim de comunitat romana, a diverses persones, i en les quals es pot donar fins i tot la circumstància que algunes d'elles siguin fins i tot desconegudes. Aquestes forests també tenen l'origen en la compra dels veïns d'un municipi generalment en les subhastes públiques durant el procés desamortitzador del segle XIX, però en aquest cas cadascun d'ells n'adquiria una quota específica de titularitat en proporció a la quantitat del total del preu que pagava.

La seva regulació es trobava en la disposició addicional desena de la LM, sota la denominació de *forests pro indivís*, però en la modificació operada per la Llei 21/2015, de 20 de juliol, s'ha introduït un article 27 bis que les regula molt detalladament sota la denominació de *forests de socis*. Aquesta modificació va resoldre un dels problemes més endèmics d'aquest tipus de propietat, com era la impossibilitat d'identificar tot sovint tots els comuners, cosa que dificultava la presa d'acords i el funcionament orgànic. Ara s'estableix un procediment que permet als titulars coneguts gestionar-los i evitar així l'abandonament i

deteriorament dels boscos, el desaprofitament dels recursos naturals i, alhora, aclarir la titularitat de les quotes vacants, tal com ho reconeix la mateixa exposició de motius de la llei reformadora.

Per tant, la pertinència al dret col·lectiu no l'atorga el seu veïnatge com en la figura anterior, sinó la titularitat de la quota adquirida. D'aquí que es regeixin per quotes en règim de comunitat de tipus romà, a diferència de les forests de mancomú que, com hem dit, són en règim de comunitat germànica. En aquest cas, els titulars poden alienar el seu dret, i a més tenen reconegut el dret de retracte entre copropietaris, excepte si es tracta de la transmissió entre vius atorgada a favor del cònjuge o parents per consanguinitat dins el segon grau del condomini o societats unipersonals.

Aquest col·lectiu de propietaris es regeix per una junta gestora, que pot ser promoguda per qualsevol dels copropietaris, amb independència de quina sigui la seva quota de participació. La junta gestora, un cop constituïda, és l'òrgan de govern i representació de la comunitat en tant que hi hagi quotes de participació vacants i sense propietari conegut, mitjançant comunicació a l'efecte a tots els altres copropietaris coneguts. Pel que no s'oposi a aquesta regulació específica de la LM, la comunitat es regeix pel que disposen els articles 392 i següents del CC.

3.3.3. L'estatut de la propietat privada forestal

Una vegada configurada en els anteriors apartats la propietat privada forestal com una manera singular de propietat privada, caldria posar de relleu la necessitat que gaudeixi del propi estatut que determini quins són els drets i deures que li són inherents.

Els terrenys forestals propietat de particulars constitueixen una propietat singular, perquè tal com esmenta Parada Vázquez, encara que el règim bàsic del dret privat es manté, és una propietat que està subjecta a un fort grau d'intervenció administrativa, que comprèn des d'aprofitaments obligatoris fins a la intervenció

sobre aprofitaments forestals amb vistes a la persistència de les masses arbòries.³⁰⁰ Com ja hem comentat, aquest grau d'intervenció administrativa ha estat ratificat a bastament per la doctrina constitucional, que estableix que el límit en la intensitat d'aquesta intervenció administrativa és que no se n'infringeix el nucli essencial ni la recognoscibilitat.

Ja hem dit a bastament que les restriccions generals derivades de la funció social que s'impregna en la propietat privada no vulneren la protecció constitucional al seu nucli essencial, malgrat que tot sovint suposin restringir les facultats de decisió del propietari amb relació a l'ús, destinació i aprofitament dels béns forestals. I fins i tot, tampoc el vulneren encara que se'ls imposin determinats deures d'explotació i, si escau, de millora, orientats a l'obtenció d'una millor utilització productiva de la terra, des del punt de vista dels interessos generals, sempre que quedi salvaguardada la rendibilitat del propietari o de l'empresa agrària.³⁰¹

Una prova de la convicció general que la propietat forestal constitueix per si mateixa una categoria pròpia de propietat i que com a tal necessita una regulació específica dels seus drets i deures, ho és el fet que en la modificació introduïda per la Llei 10/2006, de 28 d'abril, la mateixa LM va incorporar una disposició addicional onzena del tenor següent: “El Gobierno remitirá en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley una propuesta de Ley reguladora del Estatuto de la Propiedad Forestal, en la que se establecerán las bases, respetando las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas, según sus respectivos Estatutos, en esta materia”. Malgrat la contundència d'aquesta voluntat del legislador dirigida a l'executiu, la disposició fou derogada sense cap justificació per la Llei 21/2015, de 20 de juliol, i sense que s'hagués acomplert el mandat que hi contenia.

Per altra banda, aquesta derogació és contradictòria als postulats de l'Estratègia forestal espanyola (EE) que, com ja hem vist, i d'acord amb la llei forestal mateixa, és el planejament de més alt nivell en què s'articula la planificació forestal a l'Estat.

³⁰⁰ PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo III (Bienes públicos. Derecho Urbanístico)*. 9a ed. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2002, p. 207.

³⁰¹ SÁNCHEZ BLANCO, Á.; RIVERO YSERN, E. “El estatuto jurídico de la propiedad forestal privada”. *Revista de Administración Pública*, n.º 78, 1975, p. 9-52.

En l'EE es justifica plenament la necessitat d'aquest estatut de la propietat forestal tot dient: "Respecto a la propiedad forestal privada, es preciso considerar que algunas características económicas y funcionales que son inherentes a la propiedad forestal constituyen condicionantes para la administración y gestión de los montes. La importancia de mantener las múltiples funciones que desempeñan los montes hace que su titularidad tenga una trascendencia para la sociedad en general. Esta peculiaridad de la propiedad forestal, que la distingue de cualquier otra propiedad territorial, justifica y obliga a la Administración al seguimiento de los aprovechamientos forestales y a la custodia de los montes, especialmente de los protectores y de los situados en espacios naturales protegidos". El text mateix és curós en matisar que aquesta intervenció administrativa en la propietat privada forestal, en tot cas, ha de ser escrupolosa amb el mandat constitucional: "Sin embargo, esta supervisión administrativa no podrá nunca confiscar las facultades de la propiedad privada reconocidas en la Constitución vigente, por lo que debe crearse el marco adecuado para que los propietarios privados contribuyan con naturalidad a la multifuncionalidad y gestión sostenible de sus bosques, sin regímenes administrativos que restrinjan sus facultades de gestión".

Reconegut doncs l'estatut singular de la propietat forestal, el mateix document configura quins han de ser els eixos d'aquesta intervenció administrativa de tal manera que, respectant la titularitat privada, es conciliï amb els interessos públics: "Esta Estrategia Forestal plantea por lo tanto una liberalización de los montes de propiedad particular, de forma que sea su titular el que tome las decisiones correspondientes a su gestión, limitándose la Administración a realizar un seguimiento de ésta y el fomento de la gestión sostenible, vinculada a la presentación de un plan de ordenación o un plan técnico para el monte, mediante el apoyo económico a sus propietarios, una vez aprobado por la Administración este plan de ordenación o plan técnico. Ahora bien, esta liberalización no puede convertirse en un modelo que resucite modos de propiedad romana casi omnipotente que deje en manos del propietario privado individual la decisión de transformar suelo forestal en suelo agrícola o la de determinar libremente qué especies plantar o cultivar sin cortapisa alguna derivada de la política forestal

autonómica. La Constitución no protege este tipo de propiedad, sino que determina que su función social delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”.

Aquesta conciliació entre interessos privats i públics no està exempta de tensions, com reconeix el mateix text, cosa que ben segur ha propiciat el fracàs de la redacció de l'estatut de la propietat privada forestal que el text legislatiu que hem analitzat preveia: “Es cierto, sin embargo, que la policía administrativa como único símbolo de política forestal puesto en práctica normalmente, mediante técnicas que someten a autorización incluso las podas, cortas o cualquier operación de selvicultura, cuando, además, en algunas zonas, se tecnocratiza en exceso, al hacerse un uso de la discrecionalidad administrativa por parte de los Servicios de Montes que realmente substituye al poder de gestión del propietario, ha generado en el sector una pretensión de formalizar un estatuto de la propiedad que podría resultar en un modelo que desconozca la función social de este tipo de propiedad. Si a ello se une el hecho de que no se ofrece compensación alguna a los propietarios cuando los beneficios socioeconómicos para terceros, es decir, la función social y ambiental de los montes, sus externalidades positivas, son hoy en día reconocidas e incluso impuestas, resulta hasta lógico pretender una liberalización completa”.

És difícil en aquest primer estadi definir quin hauria de ser el contingut d'aquest estatut de la propietat forestal. Ara podem guiar-nos només amb el desideràtum que plantejava l'Estratègia i que passa per configurar un marc competencial propi de les comunitats autònomes per establir limitacions o condicionants per transformar l'ús del sòl forestal o substituir unes espècies forestals per unes altres, dissenyant models que es limitin a controlar cada acte singular —permís de tall o de poda— sense imposar o fomentar la planificació prèvia o, per contra, poder fomentar aquesta última liberalitzant aquests actes. Es tracta d'una tasca de fiscalització que s'ha de fer, com el disseny de les polítiques forestals autonòmiques, amb la participació dels mateixos propietaris, per mitjà de les associacions que els representen.³⁰²

³⁰² Aquesta és la funció a Catalunya del Centre de la Propietat Forestal (CPF), creat per la Llei 7/1999, de 30 de juliol, del qual ja hem parlat. El Consell Rector és el seu òrgan superior col·legiat de govern, direcció i control, i sota la presidència del conseller o

Al nostre entendre, és evident que cal definir un estatut de la propietat privada forestal, que, tal com demana Gómez Barahona, estableixi amb precisió els drets i deures dels propietaris i que concreti el contingut de la gestió forestal sostenible per tal d'harmonitzar i posar fi d'una vegada per totes a la dualitat, malfiança i fricció entre conservació dels recursos naturals forestals i el seu aprofitament. També cal establir els sistemes compensatoris que permetin retribuir les externalitats que ara s'ofereixen gratuïtament sota el principi que ell anomena "qui conserva cobra". Al capdavall, es tracta de regular un marc de gestió forestal que sense perjudici de les facultats de gestió i control de les administracions públiques, posi fi als recels que, com bé destaca aquest autor, la ciutadania sol tenir a la gestió privada dels recursos naturals.³⁰³

En la mesura que, tal com preveia la mateixa LM, l'Estat no ha regulat un estatut de la propietat forestal que configuri uns mínims drets i deures, analitzarem tot seguit les diferents legislacions de les comunitats autònomes que contenen una relació sobre els drets i els deures que conformen l'estatut jurídic de la propietat forestal, tot advertint que com veurem tot seguit, el nombre de comunitats autònomes que la regulen és escàs: només les legislacions d'Aragó, València, Balears, Galícia i Catalunya relacionen els drets i deures dels propietaris forestals, i la d'Andalusia en fa una lleugera menció.

Així, per exemple, la Llei 2/1992, de 15 de juny, forestal d'Andalusia, només esmenta en un article que el contingut de la propietat forestal es defineix d'acord amb la legislació bàsica de l'Estat, l'Estatut i la mateixa Llei forestal, i la resta de l'ordenament jurídic, "queda delimitat per la funció social de la propietat" (article 3).

La Llei de forests d'Aragó, aprovada pel Decret legislatiu 1/2017, de 20 de juny, després d'establir que les forests de propietat privada les gestiona el seu titular, i que els seus aprofitaments i usos s'han de sotmetre als instruments de gestió i

consellera està format per cinc persones representants de l'Administració amb competències forestals i cinc persones en representació dels propietaris forestals privats titulars d'un instrument d'ordenació forestal.

³⁰³ GÓMEZ BARAHONA, A. "El marco legal de la gestión forestal". A: MELGOSA ARCOS, F. J. (coord.). *Estudios de derecho y gestión ambiental*. Madrid: Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, vol. 1, p. 411.

ordenació corresponents i a la intervenció del departament competent (tal com fan la majoria de les legislacions autonòmiques, entre elles també la catalana), relaciona un seguit de deures específics dels propietaris forestals, sens perjudici dels que es puguin derivar dels diferents instruments d'ordenació forestal o, si escau, de les resolucions administratives corresponents. Els deures exigibles als propietaris privats són: “a) l’eliminació de les restes, residus o deixalles a què hagin donat lloc els aprofitaments, obres, usos i serveis i el control de les plagues que puguin afectar a la muntanya quan així s’estableixi per resolució administrativa; b) l’adopció de mesures preventives i de control respecte a qualsevol tipus de dany i, especialment, pel que fa als incendis forestals; c) la conservació de la biodiversitat i la resta dels valors ambientals de les muntanyes; d) el manteniment de l’ús forestal; e) la facilitació de les activitats de reconeixement i inspecció de l’Administració sobre els predis; f) la informació de totes aquelles dades que siguin necessàries per a portar ordenada i actualitzada del Registre de forests protectores i per a la formació de l’estadística forestal” (article 24).

Per la seva banda, la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat de València, és l’única que hi dedica tot un títol anomenat *De l'Estatut del domini forestal*. De manera molt sistemàtica i exemplar, s’hi relacionen drets i deures, tot i que hom hi barreja propietat privada i domini públic; no seria, per tant, un estatut de la propietat privada en si mateix. Així el capítol I, “Del contingut de la propietat forestal”, dedica l’article 48 a configurar una aproximació al que seria el nucli essencial de la propietat privada forestal, en els termes següents: “Les facultats dominicals ordinàries de la propietat forestal estaran sotmeses als següents límits, sense perjudici del que estableixen les lleis vigents que regulen els sòls no urbanitzables: a) La lliure disposició pels propietaris privats per alienar els seus terrenys o els drets reals que sobre aquests puguin existir, es condiciona l’exercici del dret de tempteig i retracte a favor de l’Administració forestal. b) Es prohibeix el canvi d’ús dels terrenys forestals, entenent com a tal tota actuació material o acte administratiu que faci perdre a la muntanya el seu caràcter forestal, sense la deguda autorització administrativa, excepte en els casos previstos a la normativa forestal. [...] c) Les forests de domini públic i les catalogades com d’utilitat pública o protectores no podran ser rompudes ni destinades a usos no forestals. d) Les

replantacions i plantacions forestals s'efectuaran d'acord amb el que preveuen els respectius programes, prèvia autorització administrativa. [...] e) Es prohibeixen els aprofitaments no previstos o superiors als assenyalats en els corresponents programes, o no autoritzats conforme a aquests, llevat dels supòsits previstos en la Llei. f) La realització d'obres, instal·lacions o infraestructures, directament o indirectament relacionades amb les masses forestals, s'efectuarà d'acord amb les previsions d'aquesta Llei". Com pot veure's, el contingut essencial de la propietat privada forestal en aquest cas vindria determinat de manera residual, un cop detretes de les facultats ordinàries de la propietat, per tot aquest reguitzell de prohibicions i limitacions que el text incorpora.

D'altra banda, en el capítol II, "Dels deures dels propietaris", l'article 49 diferencia entre deures genèrics i deures específics. Així, en són deures genèrics: "a) La conservació, gestió i utilització de les muntanyes o terrenys forestals conforme al seu destí, i d'acord amb les seves característiques edafològiques, morfològiques i geològiques. b) L'elaboració per les forests catalogades dels corresponents Plans d'Ordenació Forestal i Plans Tècnics de Gestió Forestal i els projectes d'execució. c) La introducció de les millores necessàries tant tècniques com econòmiques, i realització de les actuacions necessàries per a la gestió, conservació, producció i utilització de les muntanyes i terrenys forestals". A més, s'estableixen com a deures específics: "a) La repoblació forestal a les muntanyes de domini públic i en les catalogades d'utilitat pública o protectores. b) La realització de gestió forestal sostenible de les seves finques i dels seus aprofitaments, d'acord amb els principis i condicions que estableix aquesta Llei i d'acord amb els respectius programes i projectes. c) La lluita contra les plagues i malalties que puguin afectar i eliminació de les restes de les tals quan hi hagi un risc manifest de plagues o incendis o qualsevol altre risc que pugui afectar negativament l'estabilitat de l'ecosistema. d) L'adopció de les mesures preventives i extintives necessàries davant els danys catastròfics, i especialment davant els incendis forestals. e) Facilitar les activitats inspectores de l'Administració sobre els predis".

Finalment, s'hi incorpora la descripció de la conseqüència del no compliment d'aquests deures: "La descurança, abandó o desistiment de l'exercici de les facultats o deures dominicals, que suposi greus implicacions per a la conservació i

protecció dels terrenys forestals o per al compliment de les seves funcions essencials, podrà dur aparellada la imposició de la sanció corresponent, i en última instància l'expropiació”.

A les Illes Balears tenen aprovada la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària, que incorpora la regulació de les activitats agrícola, forestal cinegètica i ramadera. En l'article 8, s'estableix una relació dels drets i deures agraris dels propietaris de sòl rústic, semblant doncs al que seria la descripció d'un estatut de la propietat agrària —i per inclusió, la forestal—, tot dient: “Els propietaris de sòl rústic tenen dret a portar a terme les activitats necessàries per al manteniment o per a l'activitat agrícola, forestal, cinegètica i ramadera mitjançant l'ús dels mitjans tècnics i les instal·lacions adequades sense que impliquin la transformació de la seva condició o característiques essencials. 2. Sense perjudici del que estableix la legislació d'ordenació territorial i urbanística respecte a l'ordenació i els usos de terra, els propietaris de sòl rústic tenen el deure de mantenir les finques pròpies en condicions adequades, i en concret tenen les obligacions següents: a) Garantir la conservació de terra i la seva fertilitat, la biodiversitat i el paisatge agrari. b) Conservar, mantenir i, si escau, reposar el sòl i la vegetació en les condicions necessàries per a evitar riscos d'erosió, d'incendi o pertorbació de la seguretat i de la salut públiques o de l'entorn i l'equilibri ecològic. c) Abstenir-se de fer qualsevol activitat no controlada que pugui tenir com a efecte la contaminació de terra, l'aigua o l'aire. Es tindrà especial cura amb l'emmagatzematge dels residus perillosos generats per les explotacions agràries i amb els tancs o dipòsits de combustible que s'utilitzin. d) Complir la normativa de sanitat vegetal, de sanitat animal i de benestar animal. e) No realitzar accions que comprometin el bon estat dels sistemes tradicionals de drenatge. f) Permetre a les administracions públiques competents treballs de plantació i conservació de la vegetació dirigits a prevenir l'erosió o els desastres naturals. g) Executar els plans i els programes de compliment obligat. h) En sòl rústic protegit, a més, les que derivin del seu règim especial de protecció”.

De la mateixa manera, una altra legislació que conté d'una manera sistemàtica i ordenada una aproximació del que seria l'estatut de la propietat forestal seria la gallega. Així, la Llei 7/2012, de 28 de juny, de forests de Galícia, en un sol article

(article 44) i sota la denominació *Gestió de les forests privades*, conté la relació ordenada d'un seguit de drets i deures específics que han d'observar els propietaris privats forestals.

Pel que fa als deures, en la línia del que hem comentat de la legislació aragonesa, hi relaciona: *a)* el control fitosanitari en la seva propietat, d'acord amb la normativa vigent en matèria de sanitat vegetal i les disposicions d'aquesta llei i la normativa que la desenvolupi; *b)* la presa de mesures preventives i de control respecte a qualsevol tipus de dany, principalment contra els incendis forestals; *c)* la conservació de la biodiversitat, règim hidrològic i la resta de valors ambientals, històrics i culturals dels forests; *d)* la conservació i manteniment del sòl natural i, si escau, de la massa vegetal en les condicions precises que evitin l'erosió i els incendis, impedit la contaminació de la terra, l'aire i l'aigua; *e)* el manteniment de l'ús forestal de les seves forests, excepte resolució administrativa en els termes previstos en aquesta llei i normativa concurrent; *f)* la col·laboració en les activitats d'inspecció i control de l'administració sobre les forests; *g)* la informació a la conselleria competent de totes aquelles dades necessàries per conformar i actualitzar el sistema registral forestal de Galícia i per a la formació de l'estadística forestal; *h)* el compliment de l'instrument d'ordenació o gestió forestal; *i)* l'eliminació dels residus i escombraries resultants de les obres, usos, serveis i aprofitaments que puguin afectar la muntanya, quan siguin dipositats per la seva activitat, i la denúncia a les autoritats competents quan els residus i escombraries siguin dipositats per persones alienes a la propietat, i *j)* en cas de propietats forestals enclavades o confrontants amb una muntanya veïnal en mà comuna delimitat i que disposi d'un pla de gestió aprovat, mantenir una gestió forestal adequada, almenys mitjançant l'adhesió a un model silvícola que es materialitzi en el terreny per un nivell de gestió silvícola equiparable al de la muntanya veïnal.

A la vegada, es relacionen també tot un seguit de drets específics dels propietaris de les forests privades: *a)* la gestió dels seus terrenys forestals, en els termes previstos en la legislació aplicable; *b)* l'aprofitament sostenible dels recursos existents als terrenys forestals; *c)* l'elecció de l'ús o usos dels terrenys forestals, d'acord amb els preceptes d'aquella llei; *d)* les compensacions possibles per usos i aprofitaments derivats de les figures de protecció o d'utilització pública de les forests privades; *e)*

la protecció i acotament de les seves propietats per al millor aprofitament dels recursos forestals, d'acord amb la legislació vigent; f) la limitació de la circulació de vehicles per la infraestructura viària forestal privada, i g) l'elaboració dels instruments d'ordenació o gestió forestal en les seves propietats.

Per acabar, pel que fa a la legislació forestal catalana, la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya (LFC), ja hem comentat abans que va ser de les primeres legislacions autonòmiques forestals en ser aprovada, fins i tot abans de la legislació bàsica, i que no ha estat adaptada a les successives modificacions. La LFC no conté un estatut formal de la propietat privada, però de manera espigolada sí que hi podem trobar descrits drets i deures dels propietaris privats forestals.

Pel que fa al dret bàsic del propietari forestal, se li reconeix que a ell correspon la gestió dels terrenys forestals de propietat privada, en les condicions que estableix la llei (article 16). Es tracta d'un dret a usar els terrenys forestals que en tot cas ha de garantir la disponibilitat futura dels recursos naturals renovables i la conservació dinàmica del medi forestal (article 20), i que només en circumstàncies comptades comporta el dret a la rompuda de terrenys per establir activitats agropecuàries (article 23) o el canvi d'ús de forestal a agrícola (article 23 bis).

També es reconeixen en favor del propietari forestal els fruits que s'obtenen de la seva finca, uns aprofitaments forestals que en tot cas s'han de fer segons els principis de persistència, conservació i millora de les masses forestals (article 46.1), i que poden consistir en les fustes, les llenyes, les escorces, les pastures, els fruits, les resines, les plantes aromàtiques, les plantes medicinals, els bolets (incloses les tòfones), els productes apícoles i, en general, els altres productes propis dels terrenys forestals (article 46.2). Aquests aprofitaments en qualsevol cas estan subjectes a fiscalització o aprovació prèvia per part de l'Administració ja sia mitjançant la formulació d'un instrument d'ordenació forestal (article 47) o d'una autorització administrativa quan no se'n disposa (article 51).

El dret a la propietat privada forestal també es troba limitat en la legislació forestal catalana, amb la possibilitat del fraccionament de la finca per dessota de la unitat mínima forestal que el Consell Executiu ha de fixar per evitar fraccionaments excessius (article 21), o en virtut del dret de tempteig i retracte de l'Administració

sobre els terrenys forestals d'extensió superior a les dues-centes cinquanta hectàrees quan es venguin a un comprador diferent de l'Administració pública (article 24). La regulació de la legislació catalana és, per tant, notòriament insuficient i gens sistemàtica.

Pel que fa als deures dels propietaris forestals, en la Llei forestal catalana hi trobem prescrits el de comunicar les plagues forestals (article 29) i de dur a terme les actuacions indicades per l'Administració per extingir les plagues forestals, si bé els propietaris han de gaudir, per exercir aquestes actuacions, dels ajuts establerts amb caràcter general. I, finalment, també es configura com un deure dels propietaris privats prendre les mesures adequades per prevenir els incendis forestals i l'execució pel seu compte dels treballs que els pertoquen en la forma, els terminis i les condicions continguts en el pla de prevenció, amb els ajuts tècnics i econòmics establerts per l'Administració (article 40.3), o l'execució de les actuacions puntuals previngudes un cop es declari una zona d'actuació urgent en els casos previstos per la llei, casos en què tenen dret també a gaudir dels ajuts corresponents. Aquests deures, en tot cas, han d'anar acompanyats de l'ajuda econòmica consegüent de l'Administració que les imposa. Es tracta d'una declaració de principis, més que un deure correlatiu sinal·lagmàtic de l'Administració, que poques vegades s'assoleix, com tractarem en el proper capítol.

CAPÍTOL IV. EL DEURE DELS PROPIETARIS PRIVATS DE CONSERVAR ELS BOSCOS

4.1. LA CONSERVACIÓ DELS BOSCOS COM UN DEURE

4.1.1. El deure de conservació en l'estatut jurídic de la propietat del sòl

En aquest primer apartat tractarem del règim general del deure de conservació, per tractar a continuació de determinats aspectes normatius que tenen incidència en aquest deure, i finalment les mesures de foment que han de fer possible que aquest deure el puguin portar a terme els propietaris privats.

Com tot seguit veurem, la conservació dels boscos s'ha instituït com un deure que si bé afecta tots els propietaris forestals, sigui quina sigui la tipologia de propietat, té molta incidència quan es tracta de la propietat privada, ja que suposa una delimitació del seu nucli essencial i, a més, el seu incompliment pot comportar la imposició de tot un seguit de mesures d'execució forçosa.

D'acord amb la definició de González Pérez, en dret administratiu un deure consisteix a dur a terme una activitat determinada de la qual no s'obté cap contraprestació, però l'incompliment de la qual pot comportar sancions, ja que la seva imposició és fruit de l'exercici d'una potestat administrativa.³⁰⁴ Definit així, el deure en sentit genèric, el de conservació de què aquí tractem, seria dels que García de Enterría i T. R. Fernández qualifiquen com un deure en sentit estRICTE, perquè com tot seguit veurem té l'origen en la norma i no té naturalesa obligacional, és a dir, no és un deure enfront del qual hi hagi un subjecte determinat titular d'un dret

³⁰⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. 2a ed. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2008, vol. I, p. 269. En sentit semblant, vegeu AVEZUELA CÁRCCEL, J.; VIDAL MONFERRER, R. M. (coord.). *Comentarios a la Ley del Suelo* Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2007, p. 77.

que n'exigeixi el compliment, sinó un poder destinat a actuar en garantia de la seva observança.³⁰⁵

Aquest deure consisteix, per tant, en un comportament positiu o negatiu, que s'imposa a un subjecte en consideració a interessos que no són els propis sinó els interessos generals de la col·lectivitat, i que per Sánchez Morón és expressió de la situació de subjecció en què el ciutadà es troba fruit de l'exercici de les potestats administratives, la qual cosa comporta haver de complir les decisions que se li imposen per llei, sens perjudici que tingui la possibilitat de defensar els seus drets i interessos.³⁰⁶

A diferència de les càrregues, que consisteixen també en un comportament però l'exercici de les quals comporta l'assoliment d'una facultat (p. ex. les càrregues urbanístiques), aquest deure de conservació com a tal deure estricte no comporta l'adquisició de cap tipus de facultat. I això és així, perquè el propietari té dret a poder usar, gaudir i disposar de la seva propietat d'acord amb la naturalesa dels terrenys, en aquest cas els forestals, en tot cas i amb independència del compliment del deure de conservació referit.³⁰⁷

Per Parejo Alonso, aquest deure és conseqüència directa de la concepció del principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible que apel·la a la preservació dels valors propis del medi natural “que constituyen principios objetivos del ordenamiento, por un lado, pero también y por eso mismo, elementos delimitadores de la función social de la propiedad articulados en forma de derechos subjetivos de los propietarios del suelo”.³⁰⁸ Aquesta concepció també la comparteix Sospedra Navas per qui el deure genèric de conservació és un deure bàsic del propietari de tot tipus de sòl, el contingut del qual expressa una manifestació de la funció social de

³⁰⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*. 16a ed. Madrid: Ed. Civitas, 2020, tomo II, p. 33.

³⁰⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho administrativo. Parte general*. 16a ed. Madrid: Ed. Tecnos, 2020, p. 459.

³⁰⁷ ESTÉVEZ GOYTRE, R. *Manual de derecho urbanístico: doctrina, legislación y jurisprudencia*. 8a ed. Granada: Ed. Comares, 2016, p. 39.

³⁰⁸ PAREJO ALONSO, L.; ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios al texto refundido de la Ley de Suelo*. Madrid: Ed. Iustel, 2009, p. 181. Opinió que comparteix també GONZÁLEZ BUSTOS, M. A. *Derecho Urbanístico*. Dirigida per T. Quintana López. 2a ed. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015, p. 73.

la propietat.³⁰⁹ I en la mesura que és així, d'acord amb la construcció doctrinal que n'ha fet el Tribunal Constitucional, Menéndez Sebastián ens recorda que aquest deure de conservació inserit en el dret de propietat no és indemnitzable perquè precisament és un dels deures i obligacions que s'integren en el seu nucli essencial i fixen i delimiten el contingut del dret de propietat.³¹⁰

Des d'una altra perspectiva, Pizarro Nevado afirma que aquest deure de conservar els boscos és conseqüència d'una nova concepció col·lectiva de la forest, que exigeix que sigui conservada perquè es tracta d'un ecosistema fràgil i d'interès general.³¹¹ Al seu entendre, aquesta concepció s'hauria incorporat com una directriu bàsica i genèrica en la legislació forestal, i a la vegada s'hauria consagrat com un deure específic i concret de conservació i millora dels espais forestals per part dels seus propietaris, com un deure inherent al contingut essencial del dret de propietat forestal vinculat a la funció social que el delimita.³¹²

Però cal precisar que aquesta incorporació del deure de conservar dins la delimitació del dret de la propietat forestal no és una novetat en el nostre ordenament jurídic, tot i que ens limitarem a analitzar normes dels darrers decennis. És cert que podem contextualitzar aquest deure dins el deure genèric que l'article 45 de la CE imposa amb caràcter general de conservar el medi ambient i, per tant, els recursos naturals, però al nostre entendre el deure de conservar del qual aquí tractem té una configuració pròpia i singular que el fa diferent. Tant és així que molt abans de l'entrada en vigor del text constitucional, Leguina Villa ja analitzava

³⁰⁹ SOSPEDRA NAVAS, F. J. "El deber de conservación del suelo tras la reforma operada por la Ley 8/2013." *El Derecho.com*. Ed. Lefebvre. Disponible a: http://www.elderecho.com/administrativo/deber_de_conservacion_del_suelo-ley_del_suelo-rehabilitacion_del_suelo-renovacion_urbana_11_594430002.html. [Consulta: 15 de juny de 2018].

³¹⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. "El deber de conservación desde el prisma del Estado social". *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. especial 99-100, maig-desembre 2014, p. 2037.

³¹¹ PIZARRO NEVADO, R. *Conservación y mejora de terrenos forestales: régimen jurídico de las repoblaciones*. Madrid: Ed. Lex Nova, 2009, p. 81. L'autor es remet també a les afirmacions en aquest sentit d'autors com Guaita i Lázaro Benito, entre d'altres.

³¹² J. González Pérez, en un to certament irònic, afirma que no només existeix el deure de conservar la massa vegetal, sinó que quan es tracti de masses arbòries, ha d'extremar-se aquest deure de conservació "dada la tendencia arboricida del celtíbero (sic)" [*Comentarios a la Ley del Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2007, tom I, p. 234].

l'existència d'un deure de conservar els terrenys forestals per part dels seus propietaris privats, regulat a la legislació forestal en general i concretament a la legislació sobre incendis forestals vigent als anys setanta, on s'establia una doble tendència tant a la conservació dels boscos com a la restauració dels terrenys que havien perdut la condició forestal, amb la finalitat que tornessin a adquirir aquesta condició.³¹³

Per tant, la configuració d'aquest deure seria prèvia al marc constitucional i seria de configuració legal. Però si bé podem considerar que aquest deure genèric dels propietaris dels boscos a la seva conservació és àmpliament reconegut, la concreció d'aquest deure en l'ordenament jurídic no és tan plausible. Així, de l'examen de la diferent legislació sectorial a què hem fet referència en el capítol 2.1 precedent, hem pogut copsar que en cap d'aquestes normes no s'articula un deure concret i específic d'aquesta naturalesa, és a dir, no es concreta en què consisteix aquest deure, ni quins en són els límits o el contingut. Ni la legislació urbanística, ni l'ambiental, ni la forestal de què abans hem parlat no contenen un precepte concret, un mandat imperatiu precís dirigit als propietaris forestals, que determini com i de quina manera han d'acomplir aquest deure, o com i quan s'entén acomplert el deure de conservació que se'ls imposa. Només la legislació bàsica del sòl que tot seguit analitzarem regula aquest deure de conservació però referit de manera genèrica per a tot el sòl que allà hom qualifica de rural.

4.1.2. La regulació legal del deure de conservació

El primer antecedent legislatiu que va regular de manera concreta el deure de conservar els boscos dels propietaris privats, el trobem en la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim de sòl i valoracions, que va descriure sumàriament per primera vegada el deure de conservació amb caràcter general a tot tipus de sòls (inclosos, segons la classificació establerta en aquell text legal, els no urbanitzables). La va succeir la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, que va regular el contingut del dret de propietat del sòl i que novament va establir el deure de conservació també per als

³¹³ LEGUINA VILLA, J. "Las facultades dominicales de la propiedad forestal". *Revista española de derecho administrativo*, núm. 3, 1974, p. 456.

propietaris de sòl que aquella norma qualificava de rural, precepte que fou reproduït en el text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny. Finalment, és en la vigent Llei del sòl i rehabilitació urbana (LSRU) (text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre), que al seu torn va derogar la llei estatal predecessora de l'any 2008, on trobem regulat aquest deure de conservació que havien anat perfilant els textos legals precedents, si bé amb un tècnica normativa més depurada.³¹⁴

D'aquesta manera l'article 15 de la LSRU defineix amb caràcter genèric el contingut del dret de propietat del sòl, i estableix que aquest dret comprèn amb caràcter general, sigui quina sigui la situació en què es trobi, el deure de conservar-lo en les condicions legals de seguretat, salubritat, accessibilitat universal, ornament i les altres que exigeixin les lleis per servir de suport als usos que siguin compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística.³¹⁵

Definit així i amb caràcter general el deure de conservar, és en l'article 16.1 següent de la LSRU on s'estableix el deure dels propietaris de conservar el sòl rural o vacant d'edificació en els termes següents: "En el sòl que sigui rural als efectes d'aquesta Llei, o estigui vacant d'edificació, el deure de conservar-lo suposa costejar i executar les obres necessàries per mantenir els terrenys i la seva massa vegetal en condicions d'evitar riscos d'erosió, incendi, inundació, així com danys o perjudicis a tercers o a l'interès general, inclosos els ambientals; garantir la seguretat o salut públiques; prevenir la contaminació del sòl, l'aigua o l'aire i les immissions contaminants indegudes en altres béns i, si s'escau, recuperar-los d'aquestes en els termes que disposa la seva legislació específica, i assegurar l'establiment i funcionament dels serveis derivats dels usos i les activitats que es duguin a terme en el sòl. El compliment d'aquest deure no eximeix de les normes addicionals de protecció que estableixi la legislació aplicable".

³¹⁴ Vegeu PAREJO ALFONSO, L. *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008 de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas)*". València: Ed. Tirant lo Blanch, 2014, p. 198.

³¹⁵ Els articles 15, 16 i 49 de la LSRU que tot seguit comentarem tenen la condició de legislació bàsica, d'acord amb el que estableix la seva disposició final segona.

Aquest és el precepte que configura el deure de conservar el sòl rural (a més del sòl vacant d'edificació del que no en parlarem), amb caràcter general per part dels seus propietaris, siguin privats o públics, i del qual haurem d'extreure la configuració del deure de conservar els boscos dels propietaris privats forestals al qual es contrau aquest estudi. D'aquest precepte en destaquem, per la seva importància, els aspectes següents:

A) La delimitació de l'objecte de conservació

En primer lloc, pel que fa a l'àmbit d'aplicació, cal ressaltar que el precepte no fa referència explícita ni als boscos ni als terrenys forestals, sinó que estableix un deure que ateny a la totalitat dels terrenys que tenen la condició de sòl rural i, entre aquests, aquells les masses vegetals dels quals puguin patir risc, i que cal preservar.

Val a dir que ni el text legal esmentat ni els que el van precedir no defineixen en cap apartat que els terrenys forestals, els boscos, siguin necessàriament considerables com a sòl rural, però de la definició de sòl urbà, s'arriba a aquesta conclusió. La legislació esmentada defineix dues classes de sòl: l'urbanitzat i el rural (article 21 de la LSRU). El primer és l'equiparable al sòl urbà, en la mesura que hi és considerat aquell sòl que té tots els paràmetres que com a tal considera la legislació urbanística. En canvi, el sòl rural és tot aquell sòl que no és urbà, una definició feta per exclusió, on s'inclou fins i tot el sòl apte per ser transformat com a urbà, el procés urbanitzador del qual encara no ha culminat. Per tant, només per això ja hem de concloure que els boscos són sòl rural. Coincidint amb això, la legislació forestal estableix que queda exclòs del seu àmbit el sòl urbà (article 5.2.b de la LM), per la qual cosa arribem a la simbiosi que els terrenys forestals i els boscos a què contraïem aquest estudi, que són els que venen definits com a tals en la legislació bàsica i en l'autonòmica, constitueixen sòl rural, i per tant el que es predica d'aquest sòl en general ho és també per als boscos en particular. En aquesta, De Salas considera que precisament el valor forestal és un dels criteris que

determina la situació de sòl rural, per la interrelació conceptual que hi ha entre legislació urbanística i legislació forestal.³¹⁶

Per la seva banda, Díaz Lema considera que d'aquest precepte de la legislació del sòl es dedueix que aquesta legislació es remet a la legislació urbanística autonòmica per definir l'abast concret del deure legal de conservació.³¹⁷ Però això no és certament així. De l'examen de la legislació urbanística de cadascuna de les legislacions de les comunitats autònomes que farem tot seguit, podem constatar o bé la manca de cap referència concreta a aquest deure de conservació (Canàries, Catalunya, Navarra), o bé la translació en ella de manera fidedigna o aproximada del mateix concepte que s'estableix en la legislació de sòl (Andalusia, Aragó, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galícia, La Rioja, el País Basc), o bé una regulació diferent del deure (Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Madrid, Balears, Astúries, Múrcia):

— La Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'ordenació urbanística d'Andalusia, estableix que forma part del contingut urbanístic del dret de propietat del sòl, sens perjudici del règim a què quedi aquest subjecte per raó de la seva classificació, entre d'altres, el deure de conservar i mantenir el sòl, i si és el cas la seva massa vegetal, i els valors que en ell concorrin en les condicions requerides per l'ordenació urbanística i la legislació específica que li sigui d'aplicació (article 51).

— El Decret legislatiu 1/2014, de 8 de juliol, del Govern d'Aragó, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme d'Aragó, estableix que el deure de conservar el sòl que estigui vacant d'edificació suposa mantenir els terrenys i la seva massa vegetal en condicions d'evitar riscos d'erosió, incendi, inundació, per a la seguretat o salut públiques, dany o perjudici a tercers o a l'interès general, inclòs l'ambiental; prevenir la contaminació de la terra, l'aigua o l'aire i les immissions contaminants indegudes en altres béns i, si escau, recuperar-los d'elles, i mantenir l'establiment i funcionament dels serveis derivats dels usos i les activitats que es desenvolupin en el sòl (article 31).

³¹⁶ DE SALAS MURILLO, S. *Titularidad de los montes*. Madrid: Ed. Dykinson, 2017, p. 83.

³¹⁷ DÍAZ LEMA, J. M. *Nuevo derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2008, p. 76.

— La Llei 4/2017, de 13 de juliol, de sòl i dels espais naturals protegits de Canàries, incorpora el règim urbanístic del sòl conjuntament amb la regulació dels espais naturals protegits.

— La Llei 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic de sòl de Cantàbria no incorpora, com sí que fan altres legislacions urbanístiques, cap relació dels deures dels propietaris del sòl qualificat de rústic, ni que sigui per transcripció dels que figuren en la legislació de sòl estatal.

— El Decret legislatiu 1/2010, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'ordenació del territori i de l'activitat urbanística de Castella-la Manxa, regula amb caràcter general els deures dels propietaris del sòl, sigui quina sigui la seva classe. Com a tals deures estableix conservar i mantenir el sòl i, si escau, la seva massa vegetal en les condicions precises per evitar riscos d'erosió i per a la seguretat o salut públiques i danys o perjudicis a tercers o a l'interès general, inclòs l'ambiental, així com dur a terme l'ús i l'explotació de manera que no es produeixi contaminació indeguda de la terra, l'aigua i l'aire, ni tinguin lloc immissions il·legítimes en béns de tercers. I també fer les plantacions i els treballs i obres de defensa del sòl i la seva vegetació que siguin necessaris per mantenir l'equilibri ecològic, preservar el sòl de l'erosió, impedir la contaminació i prevenir desastres naturals. En particular, també es constitueix com un deure la reforestació precisa per reposar la vegetació en tota la superfície que l'hagi perdut com a conseqüència d'incendi, desastre natural o acció humana no degudament autoritzada, en la forma i condicions previngudes en la legislació corresponent i els plans o programes aprovats d'acord amb la mateixa legislació (article 51).

— Pel que fa a la Llei 5/1999, de 8 d'abril, d'urbanisme de Castella i Lleó, imposa als propietaris de terrenys classificats com a sòl rústic l'obligació de complir els deures següents: *a)* dur a terme o permetre dur a terme a l'Administració competent els treballs de defensa de terra i la vegetació necessaris per conservar-la i per evitar riscos d'inundació, erosió, incendi o qualsevol altre tipus de pertorbació de l'entorn o de la seguretat i salut públiques, i *b)* respectar el règim mínim de protecció que s'assenyali reglamentàriament per a cada categoria de sòl, així com les altres

condicions que imposi la normativa sectorial o el planejament urbanístic, segons les característiques específiques de cada ús i cada terreny (article 24).

— En la normativa urbanística catalana, la vigent Llei d'urbanisme de Catalunya (el text refós de la qual fou aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, amb les modificacions introduïdes per la Llei 3/2012, de 22 de febrer, TRLUC), així com preveu uns drets i deures concrets per als propietaris del sòl urbà i del sòl urbanitzable delimitat, no fa cap menció concreta al deure de conservació dels propietaris del sòl no urbanitzable. Aquesta llei tan sols estableix que els propietaris o propietàries d'aquesta classe de sòl tinguin el dret d'ús, de gaudi i de disposició de les seves propietats “d'acord amb la naturalesa rústica dels terrenys, sempre sota els imperatius derivats del principi d'utilització racional dels recursos naturals i dins els límits establerts per aquesta Llei, per la legislació sectorial, pel planejament urbanístic i per la legislació que sigui aplicable a l'exercici de les facultats de disposició d'aquesta classe de sòl” (article 47).³¹⁸ Per tant, no hi ha cap menció específica que doni contingut al deure genèric de conservar aquests sòls.

— El Decret foral legislatiu 1/2017, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la llei foral d'ordenació del sòl i urbanisme de la Comunitat Foral de Navarra, estableix que els propietaris de sòl no urbanitzable tindran dret a usar, gaudir i disposar dels terrenys de la seva propietat, de conformitat amb la naturalesa i destinació dels mateixos, i a aquest efecte han de destinar-lo a fins agrícoles, forestals, ramaders, cinegètics o d'altres de vinculats a la utilització racional dels recursos naturals, i dins dels límits que, si escau, estableixin les lleis o el planejament.

— La Llei 9/2001, de 17 de juliol, del sòl, de la Comunitat de Madrid, estableix com a deures generals de la propietat del sòl, amb independència de la seva classe, conservar i mantenir el sòl natural i, si escau, la seva massa vegetal en les

³¹⁸ En canvi, l'Avantprojecte de la llei de territori, segons el redactat donat a conèixer, sí que estableix de manera específica en l'article 47, com una de les obligacions dels propietaris dels espais oberts, costejar i executar les actuacions necessàries per conservar els terrenys i la seva massa vegetal en les condicions legalment exigibles, en la línia de la LSRU (http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/ordenacio_del_territori/projectes_normatius/llei_de_territori/).

condicions precises per minimitzar riscos d'erosió o incendi, o que afectin la seguretat o salut pública, o que puguin produir danys o perjudicis a tercers o a l'interès general, inclòs l'ambiental. Aquest deure inclou, així mateix, el d'usar i explotar el sòl de manera que no es produeixi contaminació indeguda de la terra, l'aigua i l'aire, ni tinguin lloc emissions il·legítimes en béns de tercers. També incorpora com a deures dur a terme les reforestacions i els treballs i obres de defensa de la terra i la seva vegetació que siguin necessaris per mantenir l'equilibri ecològic, minimitzar els processos erosius, impedir la contaminació indeguda de terra i prevenir desastres naturals. En particular, ordena reposar la vegetació en tota la superfície que l'hagi perdut com a conseqüència d'incendi, desastre natural o acció humana no degudament autoritzada, en la forma i condicions previngudes en la legislació corresponent i en els plans i programes aprovats d'acord amb la mateixa legislació (article 12).

— Per la seva banda, la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana, es remet íntegrament a la legislació estatal, quan diu que els propietaris de sòl i titulars de drets sobre béns immobles afectats per l'ordenació urbanística tenen les facultats i els deures previstos per la legislació autonòmica i per la legislació estatal en matèria de sòl, urbanisme i ordenació del territori (article 68).

— La Llei 11/2018, de 18 de desembre, d'ordenació territorial i urbanística sostenible d'Extremadura, estableix que les persones que posseeixin la propietat de sòl rústic tenen els deures següents: *a)* conservar i mantenir el sòl i la seva coberta vegetal en les condicions precises per evitar riscos d'erosió i per a la seguretat o salut pública i danys o perjudicis a terceres persones o a l'interès general, inclòs l'ambiental, evitant la contaminació indeguda de la terra, l'aigua i l'aire, i la contaminació lumínica del cel, i *b)* permetre que l'Administració dugui a terme les actuacions de conservació o restauració necessàries per garantir la seguretat i salut pública (article 65).

— La Llei 2/2016, de 10 de febrer, del sòl de Galícia, disposa que els propietaris o propietàries de sòl rústic hauran de dur a terme o permetre dur a terme a l'administració competent actuacions de restauració ambiental i treballs de defensa

de terra i de la vegetació necessaris per conservar-la i per evitar riscos d'inundació, erosió, incendi, contaminació o qualsevol altre risc de catàstrofe o simple pertorbació del medi ambient, així com de la seguretat i salut públiques (article 32).

— La Llei 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme de les Illes Balears, estableix de manera molt detallada tot un seguit de deures que tenen les persones propietàries del sòl classificat com a rústic: *a)* de conservar, mantenir i, si escau, reposar el sòl i la vegetació en les condicions necessàries per evitar riscos d'erosió, d'incendi o de pertorbació de la seguretat i de la salut públiques o de l'entorn i de l'equilibri ecològic i paisatgístic; *b)* d'abstenir-se d'efectuar qualsevol activitat no controlada que pugui tenir com a efecte la contaminació de la terra, l'aigua o l'aire; *c)* d'executar els plans i programes que els resultin de compliment obligat, d'acord amb la legislació reguladora de les activitats; *d)* de complir les obligacions i suportar, si escau, les càrregues que s'imposin en virtut del que disposen les lleis, i *e)* de permetre a les administracions públiques competents, sense dret a indemnització quan no afectin activitats rendibles legalment desenvolupades, dur a terme treballs de plantació i conservació de la vegetació dirigits a prevenir l'erosió o els desastres naturals (article 31).

— En la Llei 5/2006, de 2 de maig, d'ordenació del territori i urbanisme de La Rioja, s'estableix com a deures del ciutadà contribuir a la preservació i millora de l'entorn natural i urbà (article 12). I com a deures específics dels propietaris de sòl no urbanitzable, els de destinar-los a fins agrícoles, forestals, ramaders, cinegètics, ambientals o d'altres de vinculats a la utilització racional dels recursos naturals, dins dels límits que, si de cas, estableixin les lleis o el planejament, i permetre que l'administració competent dugui a terme els treballs de defensa del sòl i de la vegetació que siguin necessaris per conservar-la i per evitar riscos d'inundació, erosió, incendi o qualsevol altre tipus de pertorbació de l'entorn o de la seguretat i salut públiques (article 47).

— La Llei 6/2006, de 30 de juny, de sòl i urbanisme del País Basc, declara que forma part del contingut legal de la propietat del sòl, sens perjudici del règim a què estigui subjecte per raó de la seva classificació, entre d'altres, el deure de conservar i mantenir el sòl i, si escau, la massa vegetal en les condicions precises per evitar

riscos d'erosió i per a la seguretat o salut pública i danys o perjudicis a tercers o a l'interès general, inclòs l'ambiental, així com usar-lo i explotar de manera que no es produeixi contaminació indeguda de la terra, l'aigua o l'aire, ni immissions il·legítimes en béns de tercers. A aquests efectes, els propietaris han de permetre en tot cas que l'Administració pública competent dugui a terme els treballs que siguin necessaris per exercir les seves competències (article 24).

— El Decret legislatiu 1/2004, de 22 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme del Principat d'Astúries, estableix una norma molt genèrica segons la qual els propietaris de tota classe de terrenys i construccions hauran de destinar-los a usos que resultin compatibles amb el planejament urbanístic i les exigències mediambientals, i mantenir-los en condicions de seguretat, salubritat i ornament públics (article 142).

— Finalment, la Llei 13/2015 de 13 de març, d'ordenació territorial i urbanística de la Regió de Múrcia, disposa com a deures dels propietaris conservar i mantenir el sòl i la seva massa vegetal en les condicions precises per salvaguardar el paisatge, l'equilibri ecològic, preservar el sòl de l'erosió, impedir la contaminació mediambiental, restaurar els espais naturals quan ho exigeixi la legislació i prevenir riscos naturals (article 93).

Analitzades aquestes normes fem notar que per determinar l'objecte material del deure de conservar, ni la legislació estatal ni les legislacions autonòmiques que reproduïxen o introdueixen el deure, no utilitzen els conceptes propis de la legislació forestal estatal (*forests*), ni el de la legislació de desenvolupament catalana (*boscós*), sinó el resultat de la intersecció entre un concepte genèric (*sòl rural*) i un d'específic (*masses forestals*); per tant, l'objecte de conservació serà el sòl rural amb massa vegetal, que la llei ni defineix ni acota.

Si bé ja hem exposat com en el nucli essencial aquests conceptes (*forests*, *boscós*, *forestals*, *masses vegetals*) poden tenir grans coincidències, en la perifèria d'aquest

nucli —com ho descrivia Esteve Pardo—,³¹⁹ poden haver-hi diferències importants —a què també va referir-se Sarasíbar Iriarte—³²⁰ que des d'un punt de vista jurídic poden portar a matisos interessants a l'hora de determinar si respecte d'uns terrenys determinats es pot exigir o no aquest deure. El tema de definir l'àmbit material sobre el qual és exigible aquest deure no és menor: recordem de nou les dificultats a les quals abans ens hem referit que té la Unió Europea per fixar un concepte comú de *bosc*, atès que cada país ho valora de manera diferent en funció de la superfície que ocupen els arbres, la maduresa, l'alçada o la densitat de copa.

Si això és així per un concepte que sembla diàfan com és el de *bosc*, cal imaginar la complexitat que té definir *sòl rural amb massa vegetal*, sense cap altra prescripció ni concreció, com a objecte del deure de conservació. Volem pensar, però, que el legislador pretén que aquest sigui un concepte més extensiu que el de *bosc*, i que inclogui espais que, tot i no tenir aquesta condició en la legislació forestal en general, també poden tenir risc de causar o propagar els riscos que hom preveu evitar. Però tot i admetre aquesta possibilitat acabada d'exposar, se'ns escapa a quins altres terrenys pot estendre's aquest deure de prevenció, més allà de la definició expansiva de la legislació bàsica forestal. Com ja hem exposat en el capítol segon precedent, l'article 5 de la LM declara com a tal tot terreny en què vegeten espècies forestals arbòries, arbustives, de matoll o herbàcies, sigui espontàniament o procedeixin de sembra o plantació, que compleixin o puguin complir funcions ambientals, protectores, productores, culturals, paisatgístiques o recreatives. I per si no fos poc, la Llei hi incorpora tot un seguit d'altres espais que no són conceptualment boscos i que no solen tenir masses vegetals, com els terrenys erms, penyals i arenals; les construccions i infraestructures destinades al servei de la muntanya en què s'ubiquen; els terrenys agrícoles abandonats que compleixin les condicions i terminis que determini la comunitat autònoma, i sempre que hagin adquirit signes inequívocs del seu estat forestal; tot terreny que, sense reunir les característiques descrites anteriorment, s'adscriu a la finalitat de ser

³¹⁹ ESTEVE PARDO, J. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica forestal de los montes*. Barcelona: Ed. Civitas, 1996, p. 146.

³²⁰ Sobre els matisos en la delimitació del bosc com a concepte jurídic, em remeto a SARASÍBAR IRIARTE, M. "La necesaria construcción de un concepto jurídico independiente de bosque". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2006, núm. 28, p. 11-36.

repoblat o transformat a l'ús forestal, de conformitat amb la normativa aplicable, i els enclavaments forestals en terrenys agrícoles amb la superfície mínima determinada per la comunitat autònoma.

En tot cas, hem de considerar que els boscos, en la mesura que no tinguin la improbable condició de sòl urbanitzat, estaran inclosos dins l'objecte d'aquest deure de conservació genèric d'acord amb la legislació forestal mateixa, a la qual al nostre entendre hauria d'haver-se remès la legislació de sòl per tal de no propiciar qüestions interpretatives posteriors.

B) La precisió difícil del contingut del deure de conservació

En segon lloc, pel que fa al contingut del deure de conservar, hem de fer notar també que la llei imposa una conducta tendent a evitar tota mena de riscos com són els incendis, l'erosió, la inundació o els danys ambientals.

Segons Plaza González, el conjunt de riscos que es pretenen evitar es troben orientats exclusivament a la conservació del sòl rural, i segons aquesta autora venen a integrar-se en un procés material que s'ha denominat *ecologització* de la funció social de la propietat, gràcies a la qual i superada l'òptica de la regulació del sòl com un dret centrat en la propietat, aquesta propietat passaria a convertir-se en una ordenació integral del medi.³²¹

Però de l'anàlisi d'aquesta norma es desprèn que si bé s'hi estableix un deure que consisteix a mantenir els terrenys en sòl rural i la seva massa vegetal en condicions d'evitar riscos, no es concreta el contingut material d'aquest deure. És a dir, no es regula fins a quin punt, de quina manera i amb quina temporalitat cal dur a terme actes de conservació del bosc perquè es pugui considerar que el propietari privat forestal ha complert amb aquest deure.

La norma no defineix la conducta que s'exigeix del deure de conservar, sinó el resultat que espera d'aquesta conducta indefinida, que no és altre que evitar els

³²¹ PLAZA GONZÁLEZ, M. "El nuevo estatuto de la propiedad". A: *Comentarios a la Ley del suelo estatal: Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2007, p. 101.

riscos que descriu. La inexistència de cap desenvolupament d'aquesta norma bàsica, o de normes administratives de més detall, genera una greu inseguretat jurídica no només als propietaris que estan obligats al seu compliment, sinó també a l'Administració que l'ha de fer complir. I això a més, amb l'agreujant, al nostre entendre, que no sols no s'ha regulat en què consisteix el deure de mantenir o conservar els terrenys amb masses vegetals, sinó que a més alguna jurisprudència s'ha cuidat de qualificar aquest deure com un deure de resultat, cosa que imposa una càrrega accessòria al propietari forestal de demostrar-ne el compliment, tota vegada que “el deber de conservación es uno de los deberes básicos del propietario, primario y sustancial, e incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento, pues se trata de un deber de resultado, de manera que el deber accesorio es inherente al de conservación” (STS 26 de juny de 2007).

Ens permetem discrepar d'aquesta jurisprudència, i alienar-nos amb Enériz Olaechea quan el qualifica encertadament com un deure de prevenció més que de resultat, ja que, com veurem més endavant, el compliment d'aquest deure consisteix a evitar i prevenir els riscos, però atesa la naturalesa de l'objecte de protecció, això no comporta necessàriament que aquests riscos no puguin produir-se igualment.³²² Aquest és un deure de prevenció en el qual el propietari no té cap altre mecanisme que el de la pròpia acció preventiva, a diferència dels altres tipus de sòls en els quals, com bé explica Aguirre, enfront del risc latent hi ha la possibilitat d'actuar de diverses maneres —mesures de protecció, d'acomodació o de retrocés—, en què l'actuació de l'Administració per mitjà del planejament pren un protagonisme rellevant.³²³

Per altra banda, d'acord amb la dicció d'aquest precepte, el compliment del deure no eximeix el propietari de complir amb les normes addicionals de protecció que estableixi en cada cas la legislació aplicable. És a dir, malgrat que el propietari forestal sigui curós en la conservació dels boscos per evitar-ne els riscos que ja hem exposat, això no impedeix que es trobi vinculat a tot un conjunt d'altres deures

³²² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. *Comentarios a la Ley de Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Cizur Menor: Ed. Thomson Aranzadi, 2008, p. 188.

³²³ AGUIRRE FONT, J. M. “La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019, vol. X, núm. 2, p. 33-35.

derivats de legislacions sectorials, que com ja hem dit suposen, en definitiva, un major nombre de limitacions a les facultats d'ús i gaudi de la propietat, per mor de la funció social que impregna tota norma proteccionista d'aquesta mena.

C) La configuració del deure com a permanent i il·limitat

Ja hem apuntat que el contingut d'aquest deure de conservació del sòl rural no es troba delimitat, a diferència del deure de conservació que s'imposa als propietaris del sòl urbanitzat, en la legislació del sòl mateixa. Efectivament, quan en l'article 15.2 de la LSRU es regula el dret de propietat del sòl, hom estableix que el deure legal de conservació constitueix el límit de les obres que s'han d'executar a costa dels propietaris, i que quan se superi el límit esmentat, les obres que l'excedeixin per obtenir millores d'interès general són a càrrec de l'Administració que les ordeni.³²⁴ D'acord amb l'apartat següent d'aquest precepte, el límit de les obres que s'hagin d'executar a costa dels propietaris —en compliment del deure legal de conservació de les edificacions— s'estableix en la meitat del valor actual de construcció d'un immoble de nova planta equivalent a l'original, en relació amb les característiques constructives i la superfície útil, fet amb les condicions necessàries perquè la seva ocupació sigui autoritzable o, si escau, quedi en condicions de ser destinat legalment a l'ús que li sigui propi. Per tant, en el sòl urbanitzat, el deure de conservació té un límit econòmic concret i definit de manera objectiva. Més enllà d'aquest límit no es pot exigir al propietari la despesa que comporta la conservació

³²⁴ Un deure de conservació configurat d'aquesta manera que és criticat per Menéndez Sebastian, perquè considera que està poc definit el fet de barrejar en un mateix precepte (l'actual article 15 del TRLS) el contingut del deure i a la vegada la seva limitació quantitativa: “El problema surge, sin embargo, cuando en el mismo precepto se configura el deber de conservación no sólo desde una perspectiva cualitativa, es decir, por referencia a las condiciones que han de cumplirse para entender satisfecho el mismo, sino que se alude a un límite cuantitativo, por encima del cual las actuaciones se sufragan por la entidad que ordena las llamadas mejoras de interés general”, cosa que el porta a dir de manera molt categòrica: “Todo lo antes dicho pone de manifiesto la necesidad de realizar una reflexión sobre la configuración legal del deber de conservación, su naturaleza y razón de ser, así como sus límites, contenido, las consecuencias de su incumplimiento y mecanismos para hacerlo efectivo”. Aquesta opinió la compartíem i fariem extensiva al deure dels propietaris regulat en l'article 16 del TRLS (MENÉNDEZ SEBASTIAN, E. M. “El deber de conservación desde el prisma del Estado social”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 2014, n.º 99-100, p. 2040 i seg.).

de l'immoble en qüestió. En canvi, pel que fa als terrenys en situació rural, la norma no estableix cap límit econòmic del deure legal de la seva conservació.

Val a dir que existeix un precedent legislatiu que donava una solució a aquesta situació actualment mal resolta, al nostre entendre. Efectivament, la ja derogada Llei 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals, obligava els propietaris de boscos, fossin públics o privats, situats en els termes municipals que integraven les zones de perill, a obrir i conservar tallafocs pel seu compte, així com a fer els altres treballs de caràcter preventiu que es jutgessin necessaris, en la forma i terminis que assenyalés la Direcció General de Forests, Caça i Pesca Fluvial, amb els auxilis estatals o d'un altre ordre que es poguessin atorgar. L'incompliment d'aquesta mesura comportava l'execució subsidiària i la sanció administrativa, però per als supòsits d'inviabilitat econòmica d'aquests treballs, s'articulava el mecanisme següent: "En el supuesto de que la realización de las obras que este artículo prevé tengan un importe excesivo con relación al valor del monte o a su aprovechamiento que produzca su desmerecimiento a juicio del propietario, éste podrá optar en la forma que reglamentariamente se establezca por la cesión de aquéllos al Patrimonio Forestal del Estado, previa la indemnización correspondiente, que se fijará de acuerdo con las normas establecidas para la expropiación forzosa" (article 8.4). És a dir, s'establia un procediment pel qual el propietari podia demanar l'expropiació forçosa del seu terreny forestal, quan les obres de manteniment i conservació fossin de valor excessiu respecte del valor de la finca, i així donar una solució als propietaris que no poguessin fer front al cost de manteniment d'uns terrenys generalment improductius.

Avui, però, aquesta possibilitat de fixar un límit del deure de conservació no està regulada legislativament. Bauzá Martorell sosté que en sòl rural o en els boscos, el concepte de *ruïna* com a límit del deure de conservació es dilueix totalment, de manera que es fa impossible calcular un percentatge de deteriorament sobre el valor de mercat que obligui a conservar o a demolir.³²⁵ Una interpretació agosarada de la normativa ens podria fer arribar a la conclusió que en la mesura que ni en el títol ni

³²⁵ BAUZÁ MARTORELL, F. J. "Hacia el cumplimiento efectivo del deber legal de conservación de los montes". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12/2014, de 30 de juny, p. 5.

en el contingut dels apartats primer i segon de l'article 15 de la LSRU, que regula el deure legal de conservació i els seus límits econòmics amb caràcter general, no es fa referència explícita al sòl urbanitzat o al sòl rural, podríem entendre que aquest precepte és aplicable al sòl en qualsevol de les seves dues situacions. Si això fora així, podríem arribar a la conclusió congruent que el límit del deure legal de conservació dels terrenys en situació rural hauria de ser fixat en la meitat de l'aprofitament econòmic potencial dels terrenys forestals, de la mateixa manera que en el cas de les edificacions s'estableix en la meitat de la realització del que constitueix el seu aprofitament urbanístic, o en el pitjor dels casos, en la meitat del valor d'aquests terrenys. Per damunt d'aquest líndar, el deure s'hauria de finançar amb fons de l'Administració, tal com succeeix en el cas de les edificacions. Però, de la literalitat de la norma, en resulta que aquest límit econòmic del deure legal de conservació només fa referència a les obres de conservació de les edificacions, per la qual cosa es fa difícil una interpretació analògica per als terrenys rurals.

D'aquesta manera podem concloure que el deure de conservació que s'imposa als propietaris d'aquests terrenys en situació rural, ho és sense límits i en una doble vessant: per una part, la d'executar els treballs necessaris per evitar aquests riscos i que la norma no concreta i, per altra, la de finançar-los amb els propis recursos. Tot plegat suposa una càrrega que pot ser altament onerosa, com ja va tenir ocasió de denunciar una veu tan autoritzada com la de Tomás-Ramón Fernández: “es lástima que el legislador haya olvidado precisar el régimen de ayudas públicas que el cumplimiento de tan extensos deberes reclama, porque sin ayudas no creo que haya nadie que pueda hacer frente a estos deberes con los escasos rendimientos que el campo produce (cuando los produce)”.³²⁶

³²⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la ley 8/2007, de 28 de mayo”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16/2007 – 2a ed.

D) El subjecte obligat al compliment del deure: referència especial al contracte de custòdia del territori

El deure de conservar els boscos tal com està configurat és de caràcter personal, en la mesura que s'imposa al propietari de la finca, sigui privat o públic. L'execució material dels treballs la pot fer personalment el propietari esmentat o, com sol ocórrer actualment, terceres persones físiques o jurídiques. Però més enllà de la relació obligacional que constitueix el propietari amb qui dugui a terme els treballs materials, el deure de conservar li és imposat a ell per la qualitat de propietari, sense excepcions.³²⁷ Això pren especial rellevància amb l'aflorament dels contractes de custòdia en què aparentment semblaria que terceres persones o entitats assumirien el compliment del deure com a propi, i alliberarien d'aquesta manera el propietari, cosa que no és així.

La custòdia del territori, un instrument nord-americà nascut a finals del segle XIX, ha rebut un impuls important en els darrers anys. És una figura jurídica que té per objecte implicar la ciutadania en la preservació dels espais naturals que tenen un valor ambiental, en la mesura que pretén posar d'acord propietaris privats o públics i entitats custodiantes per tal de dur a terme aquestes tasques de conservació en les finques forestals de propietat privada, amb l'aquiescència de l'Administració mateixa.³²⁸ Com explica Àlvarez Carreño, tradicionalment ha estat l'Administració la que ha actuat en protecció de la biodiversitat, i atesa la limitació dels recursos

³²⁷ Com a excepció, la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes Balears, que en l'article 8.3, després de parlar dels drets i deures dels propietaris agraris, en els quals s'inclouen els forestals (un dels deures és el de "conservar mantenir i, si escau, reposar el sòl i la vegetació en les condicions necessàries per a evitar riscos d'erosió, d'incendi o pertorbació de la seguretat i de la salut públiques o de l'entorn i l'equilibri ecològic"), estableix el següent: "En el cas que la persona propietària hagi cedit la gestió dels terrenys, la responsabilitat recau sobre el titular de la gestió del sòl".

³²⁸ Segons les dades de l'Inventari de l'any 2017, hi ha set-cents seixanta-cinc acords de custòdia entre propietaris i les seixanta-nou entitats de custòdia existents, i la superfície total inclosa en aquests acords inventariats és de 40.072,14 hectàrees. Això representa un 1,25 % de la superfície total de Catalunya. La majoria d'acords són establerts en propietats de titularitat privada, concretament, en cinc-cents trenta-un (69,4 %). Els acords establerts en propietats de titularitat pública són cent noranta (24,8 %). Hi ha quaranta-quatre acords sense dades sobre la propietat de la finca (5,8 %). La propietat de titularitat pública es desglossa en patrimonial, amb cent un acords (13,2 %); demanial, amb cinquanta-sis acords (7,3 %), i comunal, amb trenta-tres acords (4,3 %) (CARNICERO, P.; BLASCO, C. "VII Inventari d'acords i entitats de custòdia del territori a Catalunya". *Informes de la Xarxa de Custòdia del Territori*, 2017, núm. 27).

humans, materials i econòmics, s'ha centrat en recursos d'especial rellevància, “sin embargo, existen valores que no tienen suficiente entidad para exigir una atención específica por parte de la Administración, pero cuya conservación o mejora si sería conveniente [...] involucrar a los propietarios y usuarios de terrenos, a la sociedad civil organizada, a la empresa privada y a la población en general en la conservación de la naturaleza, centrando sus esfuerzos sobre elementos o espacios naturales que, de otro modo, no serían correctamente atendidos”.³²⁹

La mateixa Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, té definit en l'article 3.9 aquest tipus de contracte tot dient que es tracta d'un conjunt d'estratègies o tècniques jurídiques a través de les quals s'impliquen els propietaris i usuaris del territori en la conservació i ús dels valors i els recursos naturals, culturals i paisatgístics. Es tracta d'una definició que Pallarès va concretar d'una manera més acurada tot dient que es tracta “d'un conjunt d'estratègies o tècniques jurídiques promogudes generalment, per les entitats de custòdia i valorades, negociades i adoptades voluntàriament, pels propietaris i usuaris del territori i les entitats de custòdia, a través d'un acord de custòdia del territori mitjançant el qual s'implica els propietaris i els usuaris del territori en la conservació i l'ús dels valors els recursos naturals, culturals i paisatgístics”.³³⁰

Finalment, la Llei 3/2017, de 15 de febrer, del llibre sisè del codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè, va introduir la regulació d'aquest contracte. Segons la dicció d'aquest precepte, el cedent del bé immoble permet totalment o parcialment l'ús o la gestió de la seva finca a canvi que el cessionari hi acompleixi activitats d'assessorament, de divulgació, de planificació o de gestió i millorament, amb la finalitat de conservar la biodiversitat, el patrimoni natural i cultural i el paisatge o de fer una gestió sostenible dels recursos naturals (articles 623-34).³³¹

³²⁹ ÁLVAREZ CARREÑO, S. et al. “La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección d espacios naturales.” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2011, vol. II, núm. 1, p. 13.

³³⁰ PALLARÈS SERRANO, A. “El recurs a la custòdia del territori i als acords voluntaris en l'àmbit del patrimoni natural i la biodiversitat”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, núm. 41, p. 225.

³³¹ En aquesta definició Vázquez Asenjo ressaltava que aparentment hi hauria una contradicció, ja que si el cedent cedeix l'ús o la gestió, no s'entén que aquest hagi de rebre

D'acord amb aquest precepte, la persona cessionària ha de ser una entitat sense ànim de lucre que tingui entre les seves finalitats la custòdia del territori, la qual cosa exclou, per tant, altres instruments jurídics de cessió de l'ús de la propietat (arrendament, usdefruit, etc.), que solen ser en benefici de persones físiques o jurídiques que tenen per objecte l'explotació dels recursos naturals, malgrat que sigui mitjançant una gestió sostenible. A més, el dret constituït a favor del cessionari en el contracte de custòdia del territori és de caràcter temporal, tot i que pot ser de naturalesa obligacional o real, si en compleixen, en aquest cas, els requisits que estableix la llei. Finalment, la norma precisa que el règim jurídic del contracte de custòdia del territori, pel que fa a la determinació de les obligacions de les parts i el seu incompliment, la durada o les garanties, és el que determinen lliurement les parts contractuals.

Sense entrar en l'anàlisi exhaustiva d'aquest tipus de contractes i en la bondat de la seva implantació i dels resultats obtinguts fins ara, n'hem fet esment especial perquè signifiquen que, tal com hem avançat, en cap cas el perfeccionament i execució no alliberen el propietari del deure conferit legalment de conservar la seva finca. És cert que l'atorgament d'un contracte d'aquesta naturalesa pressuposa una voluntat de complir amb aquest deure, en la mesura que l'objecte del contracte és precisament, com hem vist, conservar la biodiversitat, el patrimoni natural i cultural, i el paisatge o fer una gestió sostenible dels recursos naturals, i aquesta activitat ha de comportar a priori evitar els riscos que la legislació del sòl prescriu.

Però cal ressaltar que, d'acord amb la dicció de l'article 16 de la LSRU, el deure de conservació és un deure personal del propietari forestal i, per tant, l'entitat cessionària només coadjuva al compliment de les obligacions que incorporen el deure de conservar que titularitza el propietari en exclusiva, i del qual, en cap cas, queda eximit per mor d'aquest contracte. Certament, doncs, el propietari, si bé cedeix la gestió de la finca, rep com a contraprestació de la cessió la materialització del deure en aquells aspectes en què hagi convingut el contingut del contracte de

com a contraprestació de l'entitat cessionària "activitats d'assessorament, de divulgació, etc." si el propietari al qual es vol assessorar ja no té la possessió (VÀZQUEZ ASENJO, O. "Reflexiones sobre la custodia del territorio". *Boletín del Servicio de Estudios Registrales de Cataluña*, núm. 177, p. 150).

custòdia, però en cap cas això no l'allibera de la responsabilitat del compliment del deure que amb caràcter general s'espera d'ell mateix com a titular de la finca.

Ni de la dicció de la LSRU, que com hem vist regula el deure de conservar, ni de la legislació espanyola o de la catalana, en resulta que sigui un efecte d'aquest contracte de custòdia alliberar el propietari del seu deure, i que l'assumeixi l'entitat cessionària. És a dir, el mer acord amb tercers no allibera el propietari privat forestal del deure personalíssim de conservar els terrenys de la seva propietat. És més, si analitzem el contingut dels contractes de custòdia segons la sistematització feta per la Xarxa de Custòdia de Catalunya, aquests contractes es podrien classificar en quatre tipus, cap dels quals pressuposa, com dèiem, la implicació de l'entitat cessionària a assolir els objectius del deure, però no a substituir el propietari i alliberar-lo:³³²

— El contracte bàsic de custòdia del territori, que té per objecte iniciatives de custòdia en fase inicial on es determinen unes obligacions bàsiques de seguiment i de respecte als objectius ambientals per part de la propietat, i que només comporta l'obligació de permetre l'accés públic a peu a la finca pels camins i senders existents.

— El contracte de custòdia del territori, que té per objecte iniciatives consolidades, que inclou obligacions concretes per a les dues parts. Entre aquestes obligacions s'hi estableix la de fer el seguiment anual acompanyat i lliurar un informe a la propietat, i pot comprometre's a actuacions puntuals de gestió o bé assolir per complet la gestió de la finca. Per la seva banda, la propietat ha de mantenir la finca segons els objectius de custòdia i permetre l'accés públic a peu a la finca pels camins i senders existents. També s'estableixen unes restriccions d'ús generals sobre la finca que afecten tant la propietat com la cessionària quan hi faci qualsevol mena d'actuació i gestió, i es regulen les causes i conseqüències de l'incompliment.

— El contracte per constituir un dret real de custòdia del territori, que és un model molt semblant al contracte de custòdia, amb la diferència bàsica que en aquest últim

³³² La Xarxa de Custòdia del Territori (XCT) és una organització sense ànim de lucre constituïda per entitats, institucions i persones que volen impulsar el desenvolupament i l'ús de la custòdia del territori al nostre país.

la propietat assumeix que els pactes integrants afecten també els futurs propietaris de la finca, és a dir, la finca queda gravada pels pactes establerts i per tota la seva durada independentment que passi a mans d'un nou propietari per compravenda, donació, herència o qualsevol altra causa.

— El contracte de conreu, que és un model útil per a aquelles entitats que duguin a terme una activitat agrícola com a element essencial de la iniciativa de custòdia, i que per naturalesa és un contracte oneros.

Finalment, rebla en la nostra afirmació sobre la manca d'alliberament de la responsabilitat del deure respecte del propietari, el fet que, com ja hem dit, el deure de conservació es configura com un deure de prevenció. Per tant, l'efectivitat del compliment d'aquest deure no vindrà donada tant per l'existència del contracte de custòdia per si mateix sinó per l'execució efectiva dels treballs que permetin aconseguir el resultat exigít legalment, els hagi dut a terme el propietari per si mateix o terceres persones per mitjà d'un contracte de custòdia.

E) Les conseqüències de la manca de compliment del deure: les ordres d'execució

Finalment, com en la majoria de les potestats administratives, quan es produeix un supòsit de manca de compliment d'aquest deure l'Administració està habilitada per exercitar els instruments previstos en l'ordenament jurídic administratiu general per tal de fer-lo complir. En aquest sentit, l'article 49 de la LSRU habilita l'Administració actuant per decretar "d'ofici o a instància d'interessat, i en tot cas, prèvia audiència de l'obligat, l'execució subsidiària, l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat, l'aplicació de el règim de venda o substitució forçoses o qualsevol altres conseqüències derivades de la legislació sobre ordenació territorial i urbanística".

L'Administració pot elegir en cada cas quin dels instruments escull entre els previstos per obtenir la satisfacció del compliment del deure, observant el principi de proporcionalitat d'acord amb l'article 100.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques LPACAP.

Aquest principi de proporcionalitat, sigui dit de passada i en estrictes termes econòmics, serà difícil que es doni per petits que siguin els costos que hagi de suportar el propietari, en uns terrenys que solen ser de valor econòmic patrimonial baix i de rendibilitat escassa. En aquests termes ho ha reconegut fins i tot la jurisprudència tot dient que “por demás, no se acredita en el expediente la necesidad de la medida, ni resulta proporcionada al coste previsible, tratándose de terrenos rústicos, ni aparece concretada, como corolario de la falta de previsión normativa, la forma (tamaño y materiales) en que la actora debiera cumplimentar las (tres) órdenes ejecutivas” (STJC 610/2012, de 31 de juliol).

La realitat és que quan es vol compel·lir el propietari a conservar el bosc, l'Administració local sol utilitzar preferentment les ordres d'execució, per ser les menys oneroses per al propietari, i per tant les més proporcionals atesos els interessos econòmics existents. D'aquesta manera, l'Administració ordena a l'administrat que dugui a terme una conducta determinada tendent a la conservació dels boscos, ordre que pot comportar fins i tot l'afecció real de la finca al seu compliment, la qual s'ha de fer constar per nota marginal en el Registre de la Propietat (article 15.4 de la LSRU).

Aquesta imposició s'emmarca dins de l'instrument de l'ordre d'execució urbanística, que en tot cas, i d'acord amb l'article 197 del TRLUC, s'ha d'ajustar a la normativa de règim local, amb observança, tal com ja hem dit, del principi de proporcionalitat administrativa i amb l'audiència prèvia de les persones interessades. A Catalunya, el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig) determina que correspon a l'Administració municipal la competència per dictar ordres d'execució per fer complir el deure legal de conservació i rehabilitació del sòl (article 77 del Reglament de protecció de la legalitat urbanística RPLU). Aquestes ordres d'execució han de detallar amb claredat i precisió els actes que les persones obligades han d'executar, i establir el termini per executar-los voluntàriament conforme a la seva entitat i complexitat, tot advertint que l'incompliment habilita l'Administració per executar forçosament l'ordre incomplerta pels mitjans establerts legalment (article 90 del RPLU).

És en aquest punt darrer on volem esmentar precisament la problemàtica d'aquest instrument. Hem de tenir present que en la condició d'administració més propera al territori, és l'Administració local la que sol actuar ordinàriament per a la fiscalització de la conservació dels boscos, en exercici de les competències que té en matèria de prevenció d'incendis. La manca de tècnics forestals en les plantilles facilita que molt sovint les ordres d'execució siguin genèriques i buides de contingut. Generalment, es limiten a ordenar que es netegi o conservi un espai boscós determinat, sense especificar en què ha de consistir aquesta neteja: ni la mena de treballs (aclarida, tala, esbrossada, neteja de sotabosc, trituració de les restes forestals, etc.), ni l'abast territorial, ni la intensitat, ni la periodicitat, etc.

Compartim l'opinió de Rodríguez de Santiago quan afirma que aquesta pràctica administrativa, malauradament generalitzada, en la mesura que és genèrica i no concreta el contingut de l'ordre d'execució, origina la seva nul·litat absoluta i radical. Aquest autor, tot comentant els articles 10 i 11 del Reglament de disciplina urbanística,³³³ sistematitza la doctrina jurisprudencial segons la qual les ordres d'execució dictades pels municipis han d'assenyalar de manera concreta les obres (o treballs, en aquest cas), l'execució de les quals s'imposa al propietari "con la especificación más detallada posible para el mejor cumplimiento por parte tanto del obligado propietario, como del técnico director de las obras, como de los realizadores materiales".³³⁴ Segons aquest mateix autor, la doctrina jurisprudencial fonamenta l'exigència de concreció i detall de les obres que s'imposa en principis jurídics com el de la proporcionalitat o el de la seguretat jurídica i altres arguments basats en el sentit comú, com que no es pot imposar un deure que no se sap en què consisteix, i és per això que l'Administració no pot limitar-se a compel·lir el propietari a dur a terme tasques de prevenció sense identificar-les.

I tot plegat sense oblidar que, malgrat tractar-se d'una ordre d'execució de l'Administració local, fins i tot per dur a terme aquesta actuació forestal hom

³³³ Actualment derogats a Catalunya, però en sentit similar a l'article 77 del Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística.

³³⁴ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. "Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas." *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 2002, núm. 6, p. 278-279.

necessita la tramitació prèvia de l'autorització de l'Administració forestal autonòmica, si hom no disposa de l'instrument forestal d'ordenació oportú a què tot seguit ens referirem.

4.1.3. La singularitat dels boscos madurs o d'evolució natural

Un cop definit com es regula amb caràcter general el deure de conservació dels boscos, tot seguit volem fer referència a un aspecte que considerem no resolt en la legislació vigent, i que té a veure amb la conciliació difícil entre el deure de conservar els boscos dels propietaris privats forestals i els que s'anomenen *boscos madurs* o *boscos d'evolució natural* o *lliure*.

Malgrat que no hi ha una definició unànime, per *bosc madur* hom entén els boscos poc o gens afectats per l'activitat humana en els quals es detecta un estat de maduresa avançat, semblant al seu procés biològic natural; també solen anomenar-se *boscos vells*, *boscos primigenis*, *boscos singulars*, etc. A escala europea, el 5 % dels boscos es consideren vells o poc alterats per la intervenció humana i en la regió mediterrània aquesta xifra és encara més reduïda. A Catalunya, només el 0,3 % de la superfície arbrada es considera madura i, segons els estudis respecte d'aquest tema, no queden boscos verges en tot el territori català.³³⁵

Aquesta realitat es recollia també en l'Estratègia catalana sobre la biodiversitat, a la qual ja hem fet menció anteriorment: "Com ja s'ha dit, un dels aspectes que cal destacar en relació amb la biodiversitat forestal és que la superfície de boscos madurs o amb elevada naturalitat és reduïda. A Europa, l'ús intensiu del territori ha conduït a que en l'actualitat no existeixin pràcticament boscos del tot lliures d'intervenció humana, suficientment grans i que continguin tota la biodiversitat nativa, incloent poblacions viables d'espècies amb necessitat de grans espais. Actualment, aquesta situació únicament es dona en alguns enclavaments dels Monts

³³⁵ CENTRE DE RECERCA ECOLÒGICA I APLICACIONS FORESTALS (CREAF). *Inventari dels boscos singulars de Catalunya*, 2011 (<http://www.creaf.uab.es/BoscosSingulars/index.htm>). El CREAM és un consorci científic compost per l'Administració pública, les universitats i diversos sectors, que entre altres estudis està recopilant i caracteritzant la Xarxa de Boscos a Dinàmica Natural (XBDN).

Urals i els Carpats. [...] En l'actualitat, la Unió Europea està desenvolupant conceptes com els boscos d'alt valor natural (HNV Forest Areas) o els boscos d'alt valor per a la conservació, que en el futur immediat marcaran les polítiques forestals i de conservació de la Unió”.

Atesa l'escassetat de boscos madurs, s'han ideat iniciatives succedànies com la dels boscos d'evolució natural o lliure. Es tracta de boscos o rodals de boscos, en què es limita i, fins i tot es prohibeix, tota activitat humana i, per tant, tota activitat silvícola, perquè segueixin la seva aparent dinàmica ecològica i permetre així que el procés biològic de la natura no es vegi entorpit per activitats antròpiques, amb la finalitat de permetre que amb el temps assoleixin un estat semblant al dels boscos madurs. En aquesta línia, per exemple, l'article 17 de la Llei 16/2017, d'1 d'agost, de canvi climàtic, proposa establir una xarxa de reserves forestals destinades a la lliure dinàmica natural que sigui representativa del conjunt i la diversitat dels ecosistemes forestals de Catalunya, centrada prioritàriament en boscos madurs i d'alt valor natural.³³⁶

Des d'un punt de vista científic, fins ara no s'ha aprofundit gaire sobre quines actuacions silvícoles específiques poden servir per acompanyar un bosc prematur o madur a una dinàmica natural, quin nivell d'intervenció pot haver-hi per part dels propietaris forestals, i si aquests últims s'han de limitar a veure com el bosc evoluciona (creix, es regenera i s'envelleix), sense la seva intervenció ni la possibilitat de cap aprofitament. És simptomàtic en aquest sentit que, a parer de la mateixa Estratègia sobre la biodiversitat, malgrat les pressions de sectors determinats sobre la necessitat de qualificar certs boscos com a madurs o d'evolució lliure, “no es disposa encara de coneixement científic suficient sobre els boscos madurs en els ecosistemes mediterranis”.

Aquesta manca de certesa sobre els efectes de la implantació ja era denunciada anys enrere per una veu tan autoritzada com la de Rojas Briale, que afirmava que transformar els espais forestals en àrees salvatges era una política condemnada al fracàs per múltiples raons d'ordre forestal que ell analitza a bastament i que el

³³⁶ Aquest precepte no s'ha vist afectat per la STC 87/2019, de 20 de juny, que ha declarat inconstitucionals diferents articles de la Llei de canvi climàtic.

portava a concloure que “el principal error de esta opción es la equivocación en el signo, mínima pero crucial. El hecho de que, fruto de la terciarización económica, la importancia de los bosques es fundamental hoy por sus externalidades no puede llevar a restar unas funciones de las otras, y concluir que el abandono es la opción más racional desde una perspectiva estrictamente contable, sino todo lo contrario, avoca para buscar nuevos caminos que permitan aflorar el valor de los bosques sumando todas sus funciones basándose en los avances en economía ambiental”.³³⁷

En qualsevol cas, volem esmentar la contradicció que suposa el fet que, per un costat, s'imposi als propietaris forestals privats el deure de conservar els boscos perquè no s'hi produeixin determinats riscos i, en canvi, per l'altre, s'imposi a aquests propietaris observar models conservacionistes que precisament tenen per objecte la no intervenció en el territori, que no s'hi faci cap tipus d'actuació ni silvícola ni de mera conservació, per tal de deixar que els terrenys forestals es desenvolupin amb tota naturalitat, sense cap control respecte dels riscos que hom volia evitar.

En aquest punt, ens permetem posar un exemple pràctic d'aquesta contradicció. Malgrat totes les prevencions que hem comentat que fa l'Estratègia, avui hom ja pot trobar-se amb propostes concretes d'implantar aquestes intervencions conservacionistes en boscos de propietat privada. N'és un exemple el Pla de protecció del medi natural i del paisatge de l'Alta Garrotxa (PPAG). En aquest pla, es justifica la implantació d'uns àmbits protegits com a zona de dinàmica natural, en els termes següents: “L'objectiu de la zona de dinàmica natural és assolir la restauració i conservació de tots els processos naturals, dels hàbitats naturals resultants i de les espècies característiques d'aquests, per tal que el funcionament geològic i ecosistèmic de la zona es fonamenti en la dinàmica i interacció espontània d'aquests processos. En aquest sentit, l'objectiu a llarg termini és també la inexistència d'activitats antròpiques en la zona i dels efectes d'altres que es puguin desenvolupar fora d'aquesta. S'exclouen d'aquesta previsió les activitats de

³³⁷ Vegeu ROJAS BRIALE, E. “El bosc mediterrani en el segle XI”. *Mediambient, tecnologia i cultura*, 1999, núm. 23, p. 1-17. L'autor és actualment degà del Colegio de Ingenieros de Montes i va ser sotsdirector de la FAO.

baix impacte per als processos naturals i la interacció entre ells, que poden contribuir al seu coneixement i divulgació” (article 18).

A partir d’aquest supòsit concret ens permet fer les reflexions generals següents:

a) En primer lloc, ni que sigui de passada, cal valorar si és possible implantar aquest tipus de boscos d’evolució natural o lliure en espais naturals protegits per un PEIN, o si atesa la naturalesa de les prohibicions i limitacions que comporta la implantació d’aquests tipus de boscos cal un tipus d’instrument de protecció més específic.

Quan hem tractat en el capítol segon els espais naturals, ja hem exposat que segons la Llei d’espais naturals (LEN), un espai d’interès natural té per objecte la delimitació i l’establiment de les determinacions necessàries per a la protecció bàsica dels espais naturals la conservació dels quals es considera necessari d’assegurar, d’acord amb els valors científics, ecològics, paisatgístics, culturals, socials, didàctics i recreatius que posseeixen. En canvi, d’acord amb l’article 21 de la LEN, quan hom vol assegurar la preservació dels espais naturals que ho necessiten pel seu interès científic, ecològic, cultural, educatiu, paisatgístic i recreatiu, i amb l’objectiu de dotar-los d’uns règims de protecció i de gestió adequats, s’estableixen quatre modalitats de protecció especial que ja hem examinat: els parcs nacionals, els paratges naturals d’interès nacional, les reserves naturals i els parcs naturals.

Al nostre entendre, la implementació d’un bosc madur o de boscos de dinàmica natural o lliure comporta la necessitat de protegir de manera especial aquest territori mitjançant la creació d’una reserva natural, ja que, com hem dit, les reserves naturals són els espais naturals d’extensió reduïda i d’interès científic considerable, en els quals mitjançant aquesta protecció especial es pretén aconseguir de preservar íntegrament el conjunt d’ecosistemes naturals que contenen o d’alguna de les seves parts.

Observeu com l’objectiu de la reserva natural s’adiu fil per randa amb els boscos d’evolució natural o lliure. Un bosc d’evolució lliure, tal com se’l defineix en la memòria i en la normativa del PPAG, compleix fidedignament les finalitats que la

LEN estableix per a les reserves naturals integrals, a saber: *a*) preserva de qualsevol intervenció humana tots els sistemes naturals i la seva evolució ja que només hi són permeses les activitats d'investigació científica i de divulgació dels seus valors i l'accessibilitat hi és rigorosament controlada; *b*) incideix sobre l'evolució dels sistemes naturals per assegurar-ne el millorament, la reconstrucció i la regeneració i per aprofundir-ne el coneixement, i *c*) només s'hi admeten, a més de les activitats permeses de la lletra *a*), els treballs científics propis dels objectius de la reserva.

Per tant, al nostre entendre, i d'acord amb la dicció de la mateixa llei, per implantar una zona de foment de la dinàmica natural, caldria la declaració prèvia d'aquest espai com a reserva natural integral, una declaració que no és del poder executiu, sinó que, com també hem exposat, s'ha de fer per llei aprovada pel Parlament de Catalunya. Sembla coherent que davant les conseqüències que té un àmbit de protecció d'aquesta naturalesa i, en especial, a com afecta i limita el dret de propietat, s'hagi optat per un sistema legislatiu, que ofereix les màximes garanties, ja que com hem vist la delimitació del dret de propietat està subjecta al principi de reserva legal.³³⁸

b) En segon lloc, hem de reblar que en aquesta zona de foment de la dinàmica natural tal com ha estat plantejada en aquest pla de protecció —que a ben segur és el model a seguir en els altres que vindran en el futur immediat—, només són admissibles els aprofitaments dels recursos naturals de forma transitòria quan tenen l'objectiu de suplir i supleixen la funció d'altres processos naturals actualment alterats, degradats o extints a la zona, i mentre aquests no es recuperin adequadament. És a dir, en aquesta zona només es permet al propietari talar i esbrossar com si fos un element natural, però deixant el producte forestal obtingut al terra, per a la degradació biològica.

Això suposa implantar una modalitat de protecció que suposa la negació quasi absoluta dels drets dels propietaris forestals, i que, per tant, necessitaria una motivació específica, congruent i científicament contrastable. La implantació d'un

³³⁸ LÓPEZ RAMÓN, F. *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2009, p. 249-254.

nou model de protecció més restrictiu que el del règim general, cal justificar-lo de manera suficient i més quan la limitació del dret de propietat que comporta és d'una intensitat tal que afecta el mateix nucli essencial i el desnaturalitza.

A més, aquesta limitació a qualsevol aprofitament dels recursos naturals que aquesta qualificació comporta hauria de ser indemnitzable per si mateixa. Així ho ha reconegut la jurisprudència, en establir el dret d'indemnització dels propietaris quan es compleix la prohibició completa dels aprofitaments establerts per un PORN en un espai natural protegit, ja que hom considera que aquestes limitacions “no constituyen una mera limitación de su uso, que vendría a definir el contenido normal de la propiedad y a configurar su peculiar estatuto jurídico, sino que supone una restricción singular de esos aprovechamientos por razones de utilidad pública que no deben ser soportados por la persona desposeída sin indemnización correspondiente, pues en otro caso se vulnerarían el art. 33 de la Constitución española y los art. 349 del Código civil y 1 de la Ley de Expropiación forzosa” (STS de 30 d'abril de 2009, que reitera la de 21 d'octubre de 2003).

c) En tercer lloc, com ja hem dit, volem esmentar el que considerem una contradicció aparent, una *contradictio in terminis*, entre el deure de conservació i els boscos madurs o d'evolució natural o lliure.

Ja hem vist que la llei no fa cap excepció al deure de conservació. És per això que tot i que s'indemnitzi per la pèrdua del dret a l'aprofitament dels recursos per part dels propietaris, se'ns fa difícil entendre com han de complir en aquests casos amb el deure de conservar aquests boscos madurs o d'evolució natural. És obvi que els propietaris no podran complir aquest deure si se'ls prohibeix qualsevol tipus d'actuació forestal que no sigui la de talar o esbossar, però deixant el producte al bosc per tal de fomentar la biodiversitat; és a dir, si se'ls nega la possibilitat d'executar una gestió forestal sostenible que, com veurem seguidament, és l'única manera d'acomplir el deure esmentat.

Altrament, ens preguntem com es pot evitar el risc d'incendis tal com s'exigeix al propietari, quan del que es tracta en un bosc madur o de dinàmica natural és precisament acumular biomassa en estat de putrefacció en el bosc, i per tant

acumular material inflamable. O com es pot considerar que cal evitar el risc de plagues, si l'abandonament del bosc a la seva sort, segons els científics, és precisament el que constitueix l'embrió d'aquestes plagues. Aquesta contradicció no es resoluria eximint els propietaris d'aquests boscos del deure de conservació que els és impedida per mor de la zona implantada, perquè en definitiva l'estat de risc que aquesta tipologia de bosc comporta no sols té incidència en el rodal en què es materialitza la protecció, sinó que a més, com és obvi, afecta i posa en risc els rodals confrontants, del mateix propietari o d'altres, i desvirtua així les tasques que aquests últims hagin dut a terme en les seves altres finques. En cap cas tampoc es resol, com podria pensar-se, amb l'expropiació prèvia de les finques afectades i la seva titularització per part de l'administració, perquè, com ja hem dit també, el deure de conservar abasta els titulars de qualsevol tipus de propietat, pública o privada.

En definitiva, la preservació de les masses vegetals que la llei exigeix, que comporta l'acció silvícola del propietari d'una manera sostenible i responsable, es contradiu amb el foment de l'abandonament dels boscos per mor de potenciar la biodiversitat. Només una gestió forestal sostenible, que com veurem incorpora la prevenció i reducció dels efectes negatius de les pertorbacions possibles de qualsevol naturalesa, pot donar com a resultat, a parer dels enginyers forestals, uns boscos estables, sans i amb un bon grau de biodiversitat, que superin la confrontació entre posicions extremes de preservació.

4.1.4. La gestió forestal sostenible com a tècnica idònia per conservar el bosc

En els apartats anteriors hem tractat de com es regula el deure de conservació dels boscos i hem posat l'accent en la manca d'un desplegament normatiu que doni contingut material a com s'ha d'entendre acomplert per part dels propietaris privats forestals. En aquest apartat ens proposem argumentar com aquest deure de conservació que s'imposa als propietaris privats forestals, que com hem dit és un deure de prevenció, ha de fer-se necessàriament a través de la gestió integral i sostenible dels seus boscos.

En encetar aquest apartat, val la pena recordar que el principi de la sostenibilitat ha informat de manera natural la gestió forestal en el passat, fins i tot abans de la formulació jurídica. Aquest principi de sostenibilitat no era res més que la voluntat de supervivència dels propietaris forestals, pels quals només una gestió ordenada i una protecció equilibrada podien permetre una continuïtat estable d'aquests recursos forestals i el seu sosteniment econòmic de futur.

A més, atès el caràcter d'ecosistema dinàmic, la conservació del bosc ha suposat l'exigència al propietari d'una conducta activa i constant en el temps, sense solució de continuïtat. En termes econòmics, els propietaris forestals han fet al llarg dels anys una inversió continuada en aquesta conservació, fins que per la pèrdua del valor dels boscos, no han obtingut cap retorn de la inversió, la qual cosa ha produït l'abandonament generalitzat dels boscos. Per acabar-ho d'adobar, la norma que estableix el deure de conservar els boscos és immune al valor dels mateixos terrenys i a l'existència o no d'aprofitaments econòmics, i estableix un deure vinculat a la mera existència de la propietat, més enllà de l'ús que el propietari li doni i de l'existència o no de rendibilitat econòmica.

Per altra banda, si es tracta de definir com s'acompleix el deure de conservar més enllà que no es produeixi el risc que es vol evitar, hem de reiterar altre cop que cap norma estableix quines d'aquestes tasques són necessàries per tenir acomplert el deure legal, ni amb quina periodicitat, ni amb quina intensitat. D'actuacions silvícoles, n'hi ha de diferents tipus i amb costos molt diferents, com ara estassades, esbrossades, neteges de sotabosc, esporgues, tallafocs, etc. És evident que dur-ne a terme qualsevol a ben segur no seria suficient per al·legar el compliment del deure de conservar per part del propietari, i molt menys per evitar de manera real i plausible la totalitat dels riscos que la legislació ordena evitar.

L'única normativa de què disposem a Catalunya en què de manera objectivable s'estableix com s'ha de tractar el bosc —en aquest cas per minimitzar el risc d'incendi— és el Decret 123/2005, de 14 de juny, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana —del qual tractarem en un apartat posterior—, en els annexos del qual s'estableix amb detall com s'ha d'actuar en les franges perimetrals boscoses, per

protegir les urbanitzacions. Però són actuacions silvícoles extremes, pensades per protegir la interfície urbana més que no pas per preservar els valors ambientals dels boscos, o per evitar els riscos que el legislador vol prevenir. L'opinió dels tècnics forestals és que les actuacions silvícoles ocasionals de mera conservació, dirigides a prevenir riscos en zones de sensibilitat especial com pot ser prop de camins principals, àrees tallafocs, etc., mitjançant aclarides, estassades, neteges del sotabosc, esporgues, etc. si bé són puntualment interessants i importants per trencar la continuïtat del combustible i reduir-lo, són també actuacions de cost de manteniment elevat i que no solucionen el risc perquè no consideren els terrenys forestals en la seva globalitat.³³⁹

Per als tècnics, només una bona gestió forestal integral que intervé en un ecosistema dinàmic pot propiciar una conservació que afronti de manera decidida tots els riscos que són consubstancials de les masses vegetals. És per això que podem afirmar que d'acord amb els postulats de l'enginyeria forestal, només es podrà considerar que els propietaris acompliran correctament el seu deure de conservar el bosc quan actuïn en el marc d'una gestió integral i sostenible del territori de la seva propietat, que permeti conciliar els seus drets dominicals amb els interessos públics que l'administració fiscalitza.

Aquesta conclusió comporta a la vegada la mutació o integració d'un deure en un dret. Efectivament, abans ja hem explicat que la gestió forestal és un dret dels propietaris forestals (com a tal dret el qualifica l'article 23 de la LM), del qual obté l'aprofitament dels recursos naturals forestals que es troben dins la seva propietat;

³³⁹ PIQUÉ NICOLAU, M. et al. *Integració del risc de grans incendis forestals (FGIF) en la gestió forestal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural i Centre de la Propietat Forestal, setembre 2011, p. 31.

Disponible

a: http://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/bombers/foc_forestal/publicacions_tecnicas_i_normativa/guies_tecnicas/prevencio/2011_organest_integracio_incendis_en-la-gestio-forestal_cpf.pdf. [Consulta: 12 de maig de 2018].

Per comprendre aquesta visió global de la gestió forestal, vegeu PIQUÉ NICOLAU, M.; VERICAT GRAU, P. "La selvicultura y la planificación forestal: nuevos retos, nuevos enfoques". *Ambienta. La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 2018, n.º 108, p. 4-19. I també VAYREDA, J. "Gestió forestal". A: *Documents dels Quaderns de medi ambient*, núm. 11. Barcelona: Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, 2004, p. 95-113.

però si definim la gestió forestal com la manera més idònia de conservar els boscos, haurem d'arribar a la conclusió que implícitament haurem desdibuixat conceptualment la gestió forestal només com un dret, i així, en la mesura que aquesta gestió forestal forma part del deure de conservació que s'incorpora i delimita el dret de propietat mateix, hauríem articulat la gestió forestal de manera dual com un dret-deure.

A) Els instruments de planificació de la gestió forestal sostenible

Aquesta gestió forestal que en tot cas correspon executar als propietaris de les forests, ho és sota la planificació, intervenció i fiscalització de l'Administració forestal mateixa, ja que la conservació dels boscos s'ha constituït com un objectiu fonamental a què se subordinen els interessos d'explotació o de qualsevol altra naturalesa dels propietaris forestals.³⁴⁰

En el nostre ordenament jurídic, tota actuació en terrenys forestals necessita la intervenció i fiscalització de l'administració amb competències concurrents en la matèria. Tal com diu Karrera Egialde, aquesta intervenció administrativa no es discuteix “porque el orden económico y la seguridad jurídicas reclamados al Estado exigen sacrificar la libertad y el derecho particular en alguna medida, pero sí la forma de ser llevada a cabo y su intensidad, que en ningún caso pueden llegar a imposibilitar la iniciativa privada y la rentabilidad económica amparadas por la disciplina constitucional de respeto al contenido esencial del derecho de propiedad ya la libertad de empresa”.³⁴¹

En relació amb la planificació dels boscos i més enllà de les simples autoritzacions administratives per a actuacions puntuals, independentment de la titularitat dels terrenys, a Catalunya aquesta intervenció administrativa es concreta en l'Ordre

³⁴⁰ ESTEVE PARDO, J. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*. Madrid: Ed. Civitas, 1995, p. 109. I també VICENTE DOMINGO, R. de. *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Ed. Civitas, 1995, p. 103.

³⁴¹ KARRERA EGIALDE, M. “Sobre la función de los montes y su planificación”. *Revista Vasca de Administración Pública*, maig-desembre de 2014, núm. especial 99-100, p. 1802.

ARP/122/2017, de 13 de juny, que regula els instruments d'ordenació forestal (IOF), tant el contingut com el procediment d'aprovació. Es tracta d'uns instruments de planificació que han permès ordenar i potenciar el sector forestal, que en paraules de Rodríguez-Chaves ha patit una modificació substancial: “tanto respecto a los aspectos económicos y productivos, como a los de conservación y sociales”. Al seu parer, el nou sistema de planificació ha estat fruit del nou model del sector forestal basat en la “demanda de nuevos productos forestales, como la biomasa para usos energéticos, la mayor conciencia social de los servicios ambientales que producen las masas forestales, como reguladoras del ciclo hidrológico, el control de la erosión, o la conservación de la biodiversidad, así como también la aparición de modelos de pago por los servicios ambientales”, cosa que hauria de propiciar que la propietat pogués veure compensada la despesa per maximitzar la producció d'aquests serveis.³⁴²

D'acord amb el marc legal de referència, la planificació de la gestió de les finques forestals es fa mitjançant diversos tipus d'IOF: *a*) Projecte d'Ordenació Forestal (POF), d'aplicació a les finques forestals de titularitat pública superiors o iguals a dues-centes cinquanta hectàrees; *b*) Pla tècnic de gestió i millora forestals (PTGMF), d'aplicació a les finques forestals de titularitat pública o privada superiors a vint-i-cinc hectàrees; *c*) Pla simple de gestió forestal (PSGF), d'aplicació a les finques forestals de titularitat pública o privada iguals o inferiors a vint-i-cinc hectàrees; *d*) Pla tècnic de gestió i millora forestals conjunt (PTGMFc), per a finques de titularitat pública i/o privada de diverses propietats forestals dins d'un marc territorial conjunt de gestió forestal coherent, i *e*) Projecte d'Ordenació Forestal d'Àmbit Municipal o Supramunicipal (PFM), d'aplicació a la totalitat dels terrenys forestals inclosos dins del marc territorial mínim corresponent a un mateix terme municipal, o de diversos termes municipals, sempre en la seva totalitat.

La finalitat dels instruments d'ordenació és facilitar i millorar la gestió de les finques forestals i maximitzar-ne la rendibilitat en béns i/o serveis en el marc d'una

³⁴² RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “Apuntes sobre las nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural”. A: *Ambienta*, n.º 108. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2014, p. 34.

gestió forestal sostenible. En paraules de Farriol, “disponer de un plan de gestión suponía para el selvicultor recuperar la responsabilidad sobre el bosque, y minimizar la gestión administrativa para cada uno de los aprovechamientos de madera u otros productos que quisieran hacer en sus fincas”.³⁴³ D’acord amb els objectius que fixa l’article 5, aquesta conducta dels silvicultors concretada en els IOF consisteix a: a) integrar i compatibilitzar els elements de multifuncionalitat dels terrenys forestals en les seves vessants de producció de béns i serveis ambientals i socioculturals per assegurar-ne la conservació, garantir la producció de matèries primeres i aprofitar adequadament els recursos naturals renovables; b) facilitar la participació de les persones propietàries dels terrenys forestals, mitjançant eines de planificació que els permetin implicar-se en la gestió dels seus terrenys en el marc de la política forestal de Catalunya, i c) col·laborar en l’augment de la qualitat de vida i en la generació d’ocupació de les poblacions rurals i proveir la societat de matèries primeres i serveis. Pel que fa a la descripció dels objectius preferents, els instruments d’ordenació han d’indicar i agrupar unitats d’actuació o rodals per a cadascun dels propòsits que s’hi defineixin, i especificar-ne els mètodes de gestió adreçats a desenvolupar actuacions de millora d’estructures forestals.

És important destacar que l’annex 2 de la citada Ordre regula l’estructura dels instruments d’ordenació forestal, i que en el seu contingut hi ha un apartat dedicat de manera específica a la prevenció del risc d’incendis, on s’ha de fer constar: a) l’índex de perill, que es determina a partir del Mapa de risc d’incendi forestal de Catalunya, i b) el risc d’incendi i incendis tipus, que es determinen segons el document *Orientacions de gestió forestal sostenible. Integració del risc de grans incendis forestals en la gestió forestal*, i l’existència de perímetre de protecció prioritària.

El conjunt de totes aquestes actuacions silvícoles és el que permetrà la millora de l’estructura de la massa forestal en resistència i resiliència, la recuperació de les

³⁴³ FARRIOL ALMIRALL, R. “Instrumentos y métodos de planificación forestal en montes privados de Catalunya: los planes técnicos de gestión y mejora forestal”. A: *Cuadernos de la SECF. Actas de la Reunión sobre Ordenación por Rodales*, n.º 27. Pontevedra: SECF, Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2008, p. 36.

masses davant de catàstrofes, la gestió per minimitzar processos erosius, la gestió per conservar la biodiversitat i el patrimoni natural forestal, la gestió per millorar les masses forestals contra els grans incendis forestals (GIF) i per pervenir incendis, la gestió per pervenir incendis, i la gestió per a un ús eficient dels recursos hídrics. Per tant, de l'anàlisi del contingut d'aquests instruments d'ordenació forestal que redacta el propietari forestal i que aprova l'Administració autonòmica competent, se'ns fa evident que aquest és el mitjà tècnic idoni per diagnosticar les situacions de risc en els terrenys forestals, i per definir correctament quins són els treballs que cal que s'hi duguin a terme per a la gestió i conservació correcta.³⁴⁴

A més, i això és molt important quant a l'objecte d'aquest treball, l'aprovació per part de l'Administració dona garanties al propietari que està acomplint el deure legal de conservació de referència constant, ja que d'acord amb el principi de jerarquia normativa, aquests instruments d'ordenació han de ser conseqüents amb les figures d'ordenació i planejament de rang superior. Per això podem afirmar que l'aprovació suposa la materialització en un àmbit concret de les estratègies forestals dictades per la mateixa administració tant per a la gestió forestal sostenible dels boscos com per a la prevenció dels riscos de tota mena que poden afectar-los.

Però és evident que la simple redacció i aprovació d'un IOF no és suficient, tot i que demostra una actitud positiva del propietari en el compliment del seu deure. La mateixa ordre estableix que la vigència d'aquests instruments és de quinze a vint anys, i que excepcionalment i per causes motivades, podrà arribar fins als trenta. Això vol dir que el propietari gaudeix d'un llarg termini per portar a terme totes les actuacions que conformen la gestió forestal de la seva finca d'acord amb l'instrument aprovat, i que en el transcurs d'aquest període i de manera continuada haurà de fer totes aquelles actuacions que hi estiguin previstes d'acord amb la periodificació dels treballs que l'instrument contingui.

³⁴⁴ En aquest sentit, Plana identifica la correspondència entre els instruments de planificació forestal i els instruments d'ordenació tant de rang territorial com els de rang per finca, que integren en els primers la diagnosi i en els segons l'execució de les mesures de prevenció i combat dels incendis, per aconseguir una integració entre aquestes actuacions singulars i la planificació forestals (PLANA BACH, E. "Integració del risc d'incendis en la planificació forestal estratègica i l'ordenació del territori". *Treballs de la societat catalana de geografia*, 2011, n.º 71-72, p. 69-91).

Per tant, al nostre entendre no n'hi ha prou amb el fet que el propietari hagi redactat un instrument d'ordenació i l'hi hagin aprovat, sinó que de manera necessària ha d'executar els treballs en els terminis, per considerar que està actuant diligentment en el marc del compliment del deure de conservació. Només quan es produeixi planificació i execució d'acord amb la planificació, podrà entendre's que el propietari privat compleix acuradament el deure de manteniment i/o conservació dels terrenys forestals per evitar els riscos a què fa al·lusió la legislació del sòl que institueix aquest deure de conservació, amb independència que finalment es produeixin fatalment aquests riscos.

Malauradament, si bé l'Administració fiscalitza l'aprovació dels instruments però fa un seguiment de l'execució quan estan subvencionats, no ens consta que en general faci cap seguiment del compliment de les etapes planificades i del seu grau d'execució.³⁴⁵

B) La gestió forestal sostenible i el deure de conservació en les legislacions autonòmiques

En l'apartat anterior explicàvem com la gestió forestal sostenible és la manera més idònia, al nostre entendre, perquè els propietaris forestals compleixin el deure de conservació. I això és així perquè en la gestió forestal, tal com està articulada en el nostre ordenament jurídic, es troben incorporats els principis que fan compatible la protecció dels recursos naturals amb el seu aprofitament. I això ho fa no sols la legislació estatal bàsica, sinó que, a més, la integració dels valors ambientals en la gestió forestal es troba en el conjunt de legislacions forestals que tenen aprovades les diferents comunitats autònomes, com tot seguit veurem.

Com ja hem explicat en el segon capítol, l'article 1 de la LM declara que la Llei té per objecte garantir la conservació i protecció de les forests espanyoles, promovent-ne la restauració, millora, sostenibilitat i aprofitament racional, basant-se en la solidaritat col·lectiva i la cohesió territorial. D'aquesta manera, entre els principis

³⁴⁵ Així, si bé hom pot conèixer que el 29 % dels terrenys forestals de Catalunya gaudeixen d'un instrument d'ordenació forestal aprovat, en canvi, no podem conèixer quin és el grau d'execució de compliment de les previsions contingudes en aquests instruments.

incorpora no només la gestió sostenible de les forests, sinó també la conservació, millora i restauració de la biodiversitat dels ecosistemes i espècies forestals. I també hi considera les forests com a infraestructures verdes per millorar el capital natural i la seva consideració en la mitigació del canvi climàtic, entre d'altres (article 3).

No obstant això, com hem dit en apartats anteriors, en aquesta legislació no es troba regulat el contingut d'aquest deure genèric de conservar els boscos, l'omissió del qual es reitera com veurem al llarg de les diferents legislacions autonòmiques, amb alguna excepció molt específica. Tot seguit passem a analitzar-les una per una:

— La comunitat autònoma d'Andalusia té aprovada la Llei 2/1992, de 15 de juny, forestal d'Andalusia, que estableix entre els objectius (article 5) la protecció i conservació de la coberta vegetal, de terra i la fauna, d'acord amb els objectius fixats per la legislació ambiental; la restauració d'ecosistemes forestals degradats, especialment els subjectes a processos erosius i de desertificació; propiciar l'assignació adequada d'usos de terra i la utilització racional dels recursos naturals renovables. En aquesta llei, s'estableix que són actuacions de caràcter obligatori per als titulars de terrenys forestals, entre d'altres, el compliment d'instruccions relatives al *laboreo* i a la conservació de sòls, que és l'única menció específica sobre les obligacions dels propietaris privats (article 44).

En qualsevol cas, la Llei estableix que en la gestió, que com en tots els altres supòsits està supervisada per l'administració mateixa, es donarà preferència a la protecció, conservació, regeneració, recuperació i millora dels boscos d'espècies autòctones; de les formacions de matoll mediterrani que presenten un estrat vegetal alt, dens i divers; de les que exerceixin un important paper protector, i de les formacions o enclavaments d'espècies endèmiques o en perill d'extinció (article 46).

— La comunitat autònoma d'Aragó disposa del Decret legislatiu 1/2017, de 20 de juny, pel qual s'aprova la Llei de forests del Govern d'Aragó, que entre altres finalitats en l'article 2 enumera la gestió integral de les forests, que assegura la protecció, conservació i augment de la seva diversitat biològica i els processos evolutius i ecològics de la coberta vegetal d'acord amb les exigències de l'interès general, afavorint i salvaguardant els recursos hídrics dels ecosistemes forestals.

També estableix el règim de defensa i protecció de les forests, sigui quina en sigui la titularitat, i en regula els usos i aprofitaments, i la definició de la política forestal i de la seva execució per mitjà de la planificació forestal, que inclourà mesures de prevenció i protecció dels riscos que amenacen els boscos, així com la determinació dels criteris de restauració hidrologicoforestal.

Aquesta llei fa una menció expressa a la funció social de les forests, tot declarant que, independentment de la titularitat, exerceixen una funció social rellevant tant com a font de recursos naturals com per ser proveïdores de múltiples serveis o externalitats ambientals, de manera que les administracions públiques aragoneses han de vetllar en tots els casos per la seva conservació, protecció, restauració, millora i ordenació (article 4).

També reconeixen el dret dels propietaris forestals a gestionar les forests de la seva propietat (article 24), per a la qual cosa s'han de sotmetre als instruments de gestió i ordenació corresponents i a la intervenció del departament competent en matèria de medi ambient del Govern d'Aragó. Observeu com, en aquest cas, la gestió forestal s'incorpora en l'estructura administrativa ambiental de l'administració, a diferència d'altres comunitats, com Catalunya, on actualment es troba dins l'estructura del departament que tracta les qüestions agràries, si bé en el passat es va adscriure al de medi ambient.

El mateix article 24 enumera tot un seguit de deures dels propietaris privats forestals, a més dels que es puguin derivar dels diferents instruments d'ordenació forestal o, si escau, de les resolucions administratives corresponents, entre d'altres, l'eliminació de les restes, residus o deixalles a què hagin donat lloc els aprofitaments, obres, usos i serveis i el control de les plagues que puguin afectar la forest quan així s'estableixi per resolució administrativa. També se'ls exigeix l'adopció de mesures preventives i de control respecte a qualsevol tipus de dany i, especialment, pel que fa als incendis forestals i la conservació de la biodiversitat, i la resta dels valors ambientals de les forests, i a la vegada el seu manteniment per als usos forestals.

Finalment, s'atribueix a l'Administració autonòmica mateixa abordar les polítiques de control de l'erosió, de correcció hidrologicoforestal i de repoblació, des de

l'ordenació del territori, amb una resposta que integri i coordini els diferents instruments amb incidència en el territori i que vinculi també els propietaris privats (article 93), en el que hem d'entendre que suposa la configuració del principi de jerarquia normativa entre la planificació general de l'Administració i els instruments d'ordenament que redacten els propietaris i que l'Administració, si escau, aprova.

— La comunitat autònoma de Canàries no disposa d'una llei forestal pròpia, però sí d'un pla forestal aprovat l'any 1999, que regula les competències de les administracions amb competències sobre la matèria, on es preveu la necessitat de redacció dels instruments d'ordenació que regula aquesta legislació específica.

— Tampoc a Cantàbria no hi ha una legislació forestal pròpiament dita. Es troba en vigor la Llei 6/1984, de 29 d'octubre, sobre protecció i foment de les espècies forestals autòctones que es remet a la llei estatal bàsica, i a banda d'aquesta l'Ordre GAN/63/2014, de 9 de desembre, per la qual s'aproven les instruccions generals d'ordenació de muntanyes de Cantàbria.

Aquesta ordre té per objecte establir les instruccions generals per ordenar les forests en aquesta comunitat autònoma així com els procediments per a la seva aprovació, modificació, revisió i seguiment. D'aquesta norma, hem de destacar que els instruments de gestió forestal s'han d'ajustar al que disposen altres instruments de gestió o planificació de rang superior que operin sobre aquest territori, especialment en els plans d'ordenació dels recursos forestals i en les figures de planejament previstes en els articles 64 i 68 de la Llei de Cantàbria 4/2006, de 19 de maig, de conservació de la natura (article 7).

— A la comunitat autònoma de Castella-la Manxa, es troba en vigor la Llei 3/2008, de 12 de juny, de forests i gestió forestal sostenible, el títol de la qual ja és tota una declaració de principis. Pel que fa al seu objecte, la Llei es remet a la legislació bàsica forestal, als mateixos principis i definicions que conté, amb la finalitat de la conservació i protecció dels boscos, promovent-ne la restauració, millora, sostenibilitat i aprofitament racional (article 1). De manera expressa, la Llei defineix què s'entén per gestió forestal sostenible, i estableix que les forests han de ser gestionades de manera sostenible, integrant els aspectes ambientals amb les

activitats econòmiques, socials i culturals, amb la finalitat de conservar el medi natural, al temps que generar ocupació i col·laborar a l'augment de la qualitat de vida i expectatives de desenvolupament de la població rural (article 30).

— Per la seva banda, a Castella i Lleó, la Llei 3/2009, de 6 d'abril, de forests, declara com a objecte garantir la conservació, protecció, restauració, foment i aprofitaments sostenibles de les forests d'aquesta comunitat, promovent-ne la utilització ordenada (article 1). Com a objectius de la llei es relaten, entre d'altres, la conservació, protecció i millora dels ecosistemes i hàbitats naturals de caràcter forestal, així com de la diversitat biològica i del patrimoni genètic i paisatgístic que s'hi lliguen, l'ordenació i regulació dels aprofitaments de les forests com a font de recursos naturals renovables, i la restauració dels ecosistemes forestals degradats, especialment els sotmesos a processos erosius (article 4).

Pel que fa a la gestió forestal, s'estableix que la consecució plena de la finalitat de l'ordenació de forests requerirà el compliment dels objectius de conservació, millora i protecció dels ecosistemes forestals, el seu rendiment sostingut i l'obtenció global màxima d'utilitats. Aquests objectius han de contribuir al desenvolupament rural, a la fixació de població, a la qualitat paisatgística, a la diversitat biològica, i a la protecció de les espècies i hàbitats (article 36).

També s'hi estableix que els propietaris privats forestals tindran dret a fer seus els aprofitaments forestals de conformitat amb els principis de sostenibilitat, subjecció a instrument de planejament o ordenació forestal, i intervenció administrativa, en els termes que es precisen a continuació. L'aprofitament dels recursos forestals perseguirà l'harmonització de la seva utilització racional amb l'adequada conservació i millora de la muntanya, de manera que permeti mantenir-ne la biodiversitat, productivitat, vitalitat, potencialitat i capacitat de regeneració, per atendre, ara i en el futur, totes les seves funcions rellevants. A més, els aprofitaments dels recursos forestals es duran a terme amb subjecció al que disposa aquesta llei i, en particular, amb les prescripcions establertes en el PORF corresponent, instrument d'ordenació forestal o, si no, normes forestals (article 43).

— Pel que fa a Catalunya, ja hem tingut ocasió de comentar anteriorment que, per una banda, la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya, la primera que una

comunitat autònoma va dictar sobre la matèria, té per finalitat establir l'ordenament dels terrenys forestals de Catalunya per assegurar-ne la conservació i garantir la producció de primeres matèries, aprofitar adequadament els recursos naturals renovables i mantenir les condicions que permeten un ús recreatiu i cultural d'aquests terrenys. Són objectius d'aquesta llei: *a)* promoure i millorar de manera sostinguda la funció socioeconòmica de les masses forestals, fent-la compatible amb la protecció del medi físic; *b)* evitar la disminució de la superfície forestal existent i afavorir la seva ampliació per frenar el desenvolupament de processos d'erosió, garantir l'assentament hidrològic dels terrenys de muntanya i reduir els dèficits existents en recursos forestals, i *c)* promoure una silvicultura adequada i les activitats de primera transformació dels productes de bosc fomentant la creació local d'ocupació, principalment a les comarques de muntanya i en les zones de vocació forestal, i millorar la rendibilitat de les masses boscoses (article 1).

D'altra banda, incorpora el principi de sostenibilitat segons el qual l'ús dels terrenys forestals ha de garantir la disponibilitat futura dels recursos naturals renovables i la conservació dinàmica del medi forestal (article 20), i d'aquesta manera els aprofitaments dels productes forestals s'han de fer segons els principis de persistència, conservació i millora de les masses forestals (article 46).

— Sens dubte una de les legislacions més implicades en la interrelació entre la defensa de la natura i les activitats forestals és la de Comunitat Foral de Navarra, malgrat que ja té trenta anys d'existència. La Llei foral 13/1990, de 31 de desembre, de protecció i desenvolupament del patrimoni forestal de Navarra, estableix com a objectius bàsics conservar i millorar el medi natural i les condicions ecològiques dels boscos; mantenir i recuperar, si escau, la fertilitat dels sòls forestals, i evitar la seva erosió. També pretén promoure l'ampliació de la superfície forestal arbrada de Navarra, preferentment mitjançant la creació de formacions vegetals amb capacitat per regenerar-se i evolucionar cap a boscos originaris, la qual cosa és una novetat en les legislacions que estem veient. I, per acabar, incorpora l'objectiu de regular i fomentar l'aprofitament ordenat de les forests com a font de matèria primera renovable, fent-ho compatible amb la protecció del medi natural i amb la generació de rendes en les àrees geogràfiques on les forests tinguin el seu enclavament (article 2).

En sintonia amb aquests objectius, hom declara que les forests són béns naturals que s'han de conservar i utilitzar com millor convingui a la seva naturalesa (article 6), i per això tot refermant la funció social i a més ecològica de les forests, les subjecta als principis següents: *a)* la primacia de la conservació i millora dels recursos naturals a la qual estarà supeditat tot ús, aprofitament o infraestructura que es pretengui fer en les forests; *b)* la prioritat del manteniment i recuperació, si escau, de la fertilitat dels sòls, en prevenció i correcció de l'erosió, i *c)* la racionalitat de tot aprofitament de les forests, que respondrà a plans tècnics basats en les ciències silvícola i ecològica, amb els objectius de foment de la producció i de correcció dels desequilibris regionals, que mai podran conculcar els principis esmentats de conservació i millora.

A més, estableix que les forests o terrenys forestals que constitueixin espais naturals protegits o que en formin part, així com les seves zones de protecció, i els compresos dins de la Xarxa Natura 2000, malgrat que estaran sotmesos, en matèria forestal, al que disposi la Llei, els seus plans o projectes d'ordenació forestal hauran incorporar el que estableix la normativa específica d'aquests espais (article 7) pel que fa a la conservació i protecció dels seus valors ambientals. Finalment, s'estableix que els aprofitaments forestals de les forests es faran sempre sota la consideració del seu caràcter de recursos naturals renovables, harmonitzant-ne la utilització racional amb la conservació adequada del medi natural (article 51).

— A la comunitat de Madrid, la Llei 16/1995, de 4 de maig, forestal i de protecció de la natura de la Comunitat de Madrid, estableix, entre els seus objectius, protegir, conservar i, si escau, restaurar la coberta vegetal, el sòl, els recursos hídrics i la fauna i flora dels ecosistemes forestals; utilitzar ordenadament els recursos de les forests garantint-ne la persistència, l'aprofitament sostingut de les espècies i dels ecosistemes, així com la restauració i millora; preservar la diversitat genètica, la varietat, singularitat i bellesa dels ecosistemes naturals i del paisatge, i especialment defensar els ecosistemes forestals contra incendis, plagues i ús indegut. I també regular l'aprofitament dels recursos naturals renovables de caràcter forestal mitjançant l'ús múltiple i integrat, ordenant racionalment la seva utilització i estimulants la gestió tècnica més adequada als seus valors naturals, socials i econòmics (article 2).

D'aquesta manera, l'ús i gaudi de les forests i l'aprofitament dels seus béns s'ha de fer de manera que s'asseguri la persistència de l'ecosistema forestal i es garanteixi el manteniment de les seves capacitats productives, protectores i socioambientals, i els recursos forestals s'utilitzaran, d'acord amb el principi d'aprofitament sostenible, de manera que se n'asseguri la conservació i millora. Per això, i per tal d'aconseguir la millor assignació dels usos de les forests i la utilització racional dels seus recursos, els terrenys forestals han de ser gestionats de manera integrada, considerant conjuntament la vegetació, la fauna i el medi físic que els constitueixen (article 74).

— El País Valencià disposa de la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana. Estableix entre els objectius mantenir, protegir i ampliar cobertes vegetals del major nombre possible d'estrats per contrarestar el procés d'erosió, regular els fluxos hidrològics i pal·liar els efectes del canvi climàtic; delimitar les àrees d'interès forestal més gran i potenciar-hi la capacitat productora dels terrenys forestals, harmonitzable amb la tutela de les masses boscoses, obtenint els recursos naturals renovables necessaris per separar les demandes socials, i assegurar la preservació adequada de les espècies i individus singulars, així com de les formacions vegetals d'alt valor ecològic, en particular les corresponents a la vegetació potencial valenciana (article 6).

No estableix tampoc que la gestió sigui una obligació pròpia, si bé s'estableix que les forests han de ser gestionades de manera sostenible, integrant els aspectes ambientals amb les activitats econòmiques, socials i culturals, per tal de conservar el medi natural, alhora que es genera ocupació, i col·laborar a incrementar la qualitat de vida de la població rural (article 23).

Finalment s'estableixen com a deures genèrics dels propietaris dels terrenys forestals, sens perjudici del que estableixen les lleis vigents que regulen els sòls no urbanitzables, la conservació, gestió i utilització de les forests o terrenys forestals conforme al seu destí, i d'acord amb les seves característiques edafològiques, morfològiques i geològiques. I com a deures específics dels titulars dels terrenys forestals s'estableixen: *a)* la repoblació forestal a les forests de domini públic i en les catalogades d'utilitat pública o protectores; *b)* la realització de gestió forestal

sostenible de les seves finques i dels seus aprofitaments; c) la lluita contra les plagues i malalties que puguin afectar-los i eliminació de les restes de curtes quan hi hagi un risc manifest de plagues o incendis o qualsevol altre risc que pugui afectar negativament l'estabilitat de l'ecosistema, i d) l'adopció de les mesures preventives i extintives necessàries davant els danys catastròfics, i especialment davant els incendis forestals (article 49). Fins i tot, en l'apartat tercer d'aquest precepte, s'estableix un sistema punitiu en virtut del qual "la descurança, abandó o desistiment de l'exercici de les facultats o deures dominicals, que suposi greus implicacions per a la conservació i protecció dels terrenys forestals o per al compliment de les seves funcions essencials, podrà dur aparellada la imposició de la sanció corresponent, i en última instància l'expropiació".

— Extremadura té aprovada la Llei 6/2015, de 24 de març, agrària, els fins de la quals són, entre d'altres, el reconeixement social de l'activitat agrària i el seu caràcter multifuncional, com a productora no només d'aliments, sinó d'altres externalitats inherents a ella, com són el paper de protecció i regeneració ambiental, de preservació del paisatge i la biodiversitat, de gestió equilibrada del territori, de conservació del medi rural i del patrimoni cultural; i la contribució a la consecució dels objectius de la política agrària comuna segons el que estableix el dret originari i derivat de la Unió Europea (article 2). Aquesta llei dissenyada de manera global per a tota la matèria agrària incorpora també la regulació de la matèria forestal, i inclou un capítol específic on s'estableix que les forests i recursos forestals han de ser ordenats i gestionats de manera sostenible, integrant els aspectes ambientals amb els econòmics, socials i culturals, a l'objecte de conservar el medi natural i al seu torn procurar activitats productives que generen ocupació, i contribuir així a la millora de la qualitat de vida i a les expectatives de desenvolupament socioeconòmic sostenible del medi i la població rural (article 249). De la mateixa manera es disposa que els propietaris i altres titulars de drets sobre les forests, com a propietaris dels recursos forestals, podran aprofitar-los d'acord amb el criteri de persistència i conservació (article 257). Els titulars de les forests, propietaris dels recursos forestals, seran els responsables de la conservació i millora dels terrenys forestals de la seva propietat en la forma que s'estableixi en els instruments de gestió forestal quan n'hi hagi o d'acord amb les directrius del Pla forestal

d'Extremadura, el PORF de la seva comarca i la resta de normativa sectorial (article 268).

— De la comunitat autònoma de Galícia, ja hem comentat en el capítol tercer com la Llei 7/2012, de 28 de juny, de forests de Galícia, incorpora una exhaustiva relació de drets i deures dels propietaris forestals. Ara volem destacar com en l'articulat declara com a principis que inspiren la Llei, entre d'altres, la gestió sostenible de la forest d'acord amb la seva multifuncionalitat ambiental, econòmica, social, cultural i patrimonial; la planificació forestal en el marc de l'ordenació del territori; la conservació, protecció i restauració dels ecosistemes forestals i de la biodiversitat; la integració en la política forestal dels objectius de l'acció internacional sobre protecció de l'entorn, especialment en matèria de desertificació, canvi climàtic i biodiversitat, i l'adaptació de les forests al canvi climàtic, fomentant una gestió encaminada a la resiliència i resistència de les forests (article 3). També fa una proclama sobre el valor dels terrenys forestals gallecs tot dient que constitueixen un recurs estratègic que haurà de contribuir al desenvolupament socioeconòmic de Galícia, generant rendes i ocupació en la comunitat autònoma mitjançant un aprofitament sostenible dels seus recursos i serveis (article 5).

I, com ja dèiem en el capítol anterior, estableix un seguit de deures dels propietaris dels quals destaquem la conservació de la biodiversitat, règim hidrològic i la resta de valors ambientals, històrics i culturals de les forests, i la conservació i manteniment de terra natural i, si escau, de la massa vegetal en les condicions precises que evitin l'erosió i els incendis, impeding la contaminació de la terra, l'aire i l'aigua (article 44).

Per acabar, aquesta llei fa una declaració extensiva dels usos forestals, incorporant-hi les externalitats, tot dient que s'entén per activitat forestal tota acció material relativa a la conservació, millora i aprofitament de les forests —tant fusteres com no fusteres—, pastures, caça, bolets, aromàtiques, fruits, etc., així com el subministrament de serveis com el soci recreatiu, paisatge, protecció dels recursos hídrics, l'aire i el sòl, i la cultura i el coneixement forestal (article 58).

— A les illes Balears, la matèria forestal també està incorporada dins d'una llei genèrica per a la matèria agrària, la Llei 3/2019, de 31 de gener, agrària de les Illes

Balears. En aquesta llei s'estableix que, sens perjudici del que estableix la legislació d'ordenació territorial i urbanística respecte a l'ordenació i els usos de la terra, els propietaris de sòl rústic (i, per inclusió, els forestals) tenen el deure de mantenir les finques pròpies en condicions adequades, i en concret i entre d'altres, se'ls imposen les obligacions següents: *a)* garantir la conservació de terra i la seva fertilitat, la biodiversitat i el paisatge agrari; *b)* conservar, mantenir i, si escau, reposar el sòl i la vegetació en les condicions necessàries per evitar riscos d'erosió, d'incendi o pertorbació de la seguretat i de la salut públiques o de l'entorn i l'equilibri ecològic, o *c)* abstenir-se de fer qualsevol activitat no controlada que pugui tenir com a efecte la contaminació de la terra, l'aigua o l'aire (article 8). En aquest mateix precepte, com a singularitat respecte de les altres legislacions i tal com ja hem tingut ocasió de comentar anteriorment, també s'inclou que, en el cas que la persona propietària hagi cedit la gestió dels terrenys, la responsabilitat recau sobre el titular de la gestió de la terra.

— A la comunitat autònoma de La Rioja, es troba en vigor la Llei 2/1995, de 10 de febrer, de protecció i desenvolupament del patrimoni forestal de La Rioja. Com a principis generals, s'hi relacionen la protecció de les espècies de flora autòctona; la conservació i millora del medi natural i de les condicions ecològiques de tots els boscos; el manteniment i recuperació, si escau, de la fertilitat dels sòls forestals, evitant-ne l'erosió, o l'ampliació de la superfície forestal arbrada i amb preferència mitjançant formacions climàtiques. També s'hi declaren com a tals principis la regulació i el foment de l'aprofitament ordenat de les forests com a fonts de matèria primera renovable, fent-ho compatible amb la protecció del medi natural i amb la generació de rendes en les àrees geogràfiques on estiguin ubicats i el manteniment i desenvolupament d'una coberta vegetal protectora i els sòls que permeti regular el règim general de les aigües (article 2).

La Llei també declara la funció social i ecològica de les forests sigui quina sigui la naturalesa pública o privada del seu titular, i imposa l'observança dels principis següents, als quals s'ha d'ajustar en la seva intervenció l'administració de la comunitat autònoma: *a)* la primacia de la conservació i millora dels recursos naturals a la qual estarà supeditat tot ús, aprofitament o infraestructura que es pretengui dur a terme en les forests; *b)* la prioritat del manteniment i recuperació, si

escau, de la fertilitat dels sòls, en prevenció i correcció de l'erosió, o c) la racionalitat de tot aprofitament de les forests que respondrà a plans tècnics basats en les ciències silvícola i ecològica, amb els objectius de foment de la producció i de la correcció dels desequilibris regionals, que no podran conculcar els esmentats principis de conservació i millora (article 6). També incorpora el principi de sostenibilitat, tot manifestant que els aprofitaments forestals de les forests es faran sempre sota la consideració del seu caràcter de recursos naturals renovables, harmonitzant-ne la utilització racional amb la conservació adequada del medi natural (article 61).

— Al País Basc, la situació és una mica diferent. Per un costat, hi ha el Decret legislatiu 1/2014, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de conservació de la naturalesa del País Basc. Aquesta llei té per objecte la protecció i conservació de la naturalesa establint els principis bàsics i els instruments necessaris per tal d'assegurar la utilització ordenada dels recursos naturals per la població, garantint l'aprofitament sostingut de les espècies i dels ecosistemes, així com la seva restauració i millora, i el manteniment de la capacitat productiva del patrimoni natural (article 1). Això ha de permetre gestionar els recursos naturals ordenadament, de manera que produeixin els beneficis econòmics, socials i ambientals més grans per a les generacions actuals, sense minva de la seva potencialitat per satisfer necessitats i aspiracions de les generacions futures, i utilitzar el sòl conservant-lo i protegint-lo de manera que en garanteixin el manteniment del potencial biològic i la capacitat productiva, respecte als ecosistemes de l'entorn i en congruència amb la funció social de la propietat (article 2).

A partir d'aquests principis, cadascuna de les juntes generals té aprovada la seva norma específica, amb la qual regula l'explotació dels recursos forestals:

a) Les juntes generals d'Àlaba tenen aprovada la Norma foral de forests 11/2007, de 26 de març. Aquesta norma preveu que l'actuació sobre les forests i terres forestals anirà encaminada a conservar i millorar el medi i les condicions ecològiques i paisatgístiques de les forests i terres forestals, mantenir i restaurar la coberta vegetal, millorar la qualitat dels sòls i de l'aigua i evitar l'erosió i la

desertificació i garantir la gestió ordenada i sostenible de tot tipus de forests i terres forestals perquè puguin exercir les seves funcions ambientals, protectores, socials i econòmiques, tot promovent la gestió conjunta de propietats forestals amb intenció d'integració en unitats ecològiques o ecosistemes, i no a partir de criteris exclusivament de propietat (article 10). Per altra banda, es declara la funció social dels terrenys forestals els quals pels recursos naturals que sustenten i pels valors ecològics, paisatgístics i socials que contenen, es troben afectes a tot un seguit de funcions socials que s'hi enumeren, entre elles, atendre la conservació del patrimoni natural, històric i paisatgístic i al manteniment dels processos ecològics essencials i dels sistemes vitals bàsics (article 11).

b) A Guipúscoa, la Norma foral 7/2006, de 20 d'octubre, de forests, estableix com a objectiu millorar i conservar les forests, garantint-ne la diversitat i producció, i ordenar els usos, fomentant l'aprofitament sostenible de la forest, integrant els aspectes ambientals amb les activitats econòmiques, socials i culturals. També es disposa que l'aprofitament i ús de les forests, tant públics com de particulars, s'ha de fer atenent al seu caràcter de béns naturals, segons els principis de sostenibilitat i màxim d'utilitats, harmonitzant-ne la utilització racional, amb la conservació adequada del medi natural i la màxima estabilitat de la massa forestal, de manera que se'n mantingui la biodiversitat, productivitat, capacitat de regeneració, vitalitat i el potencial per atendre, en l'actualitat i en el futur, les funcions ecològiques, econòmiques i socials rellevants a escala local, comarcal i del territori de Guipúscoa, sense causar dany a altres ecosistemes (article 42).

c) I, per acabar, a Biscaia, la Norma foral 3/94, de 2 de juny, de forests i administració d'espais naturals protegits (modificada per la Norma foral 3/2007, de 20 de març), com a principis rectors de la política forestal estableix que tota actuació forestal, sigui quina sigui la naturalesa i el titular o promotor, haurà de respondre al principi de coordinació entre els interessos ecològics i socials del patrimoni forestal amb els interessos econòmics de què siguin susceptibles aquestes explotacions, mitjançant una gestió forestal respectuosa amb el medi natural i eficaç en el subministrament permanent i predictible de béns i serveis. Tota actuació relativa a l'ús o aprofitament de les àrees forestals estarà supeditada a la seva protecció, conservació i foment, garantint la diversitat i permanència de les forests

arbrades, delimitant, ordenant i articulant el territori forestal i el continu ecològic i paisatgístic (article 3). I també es declara que els aprofitaments de les forests i àrees forestals, siguin públics o de particulars, es faran atenent al seu caràcter de recursos naturals renovables, procurant harmonitzar l'explotació racional amb la conservació i millora del medi natural (article 57).

— Pel que fa a Astúries, la Llei 3/2004, de 23 de novembre, de forests i ordenació forestal, declara que s'inspira en els principis següents, entre d'altres: protegir, conservar i augmentar les forests quant a referència biològica i cultural, afavorint i salvaguardant la fauna i la flora, així com la restauració de la coberta vegetal, de terra i dels recursos hídrics; preservar la diversitat genètica i la varietat i singularitat de les forests, defensant-la contra els abusos en la seva explotació, les plagues i els incendis; conservar i restaurar la biodiversitat dels ecosistemes forestals, o estimular els tractaments tècnics més adequats per facilitar la conservació i la millora de la rendibilitat econòmica de les forests d'acord amb els seus valors naturals, socials, econòmics o de protecció (article 2). També declara que cal gestionar de manera sostenible les forests tenint en compte el creixement de la massa forestal, i compatibilitzar la millora de les explotacions forestals i pràctiques silvícoles amb la utilització ordenada dels recursos i la garantia de la seva persistència, a fi de poder atendre les demandes socials, establint el marc adequat de relació de les forests amb els específicament destinats a l'activitat ramadera. Per això, s'imposa que les forests han de ser gestionades de manera sostenible integrant els aspectes ambientals amb les activitats econòmiques, socials i culturals, amb la finalitat de conservar el medi natural al temps que generar ocupació i col·laborar a augmentar la qualitat de vida i les expectatives de desenvolupament de la població rural (article 34). Així, qualsevol aprofitament es farà de manera que, atenent a criteris de conservació i de sostenibilitat, s'acomodi a les determinacions dels diferents instruments de planificació i gestió (article 39).

— Per acabar, hem de comentar que la situació legislativa en matèria forestal de Múrcia és certament peculiar. D'acord amb el que disposa l'exposició de motius de la Llei 8/2014, de 21 de novembre, de mesures tributàries, de simplificació administrativa i en matèria de funció pública, es fa una remissió genèrica a la legislació estatal forestal bàsica, i tan sols han regulat, dins de l'àmbit competencial

de la comunitat autònoma, el concepte de *forest* i el canvi d'ús forestal a l'efecte del que disposen els articles 5.1 *c*, 1.e i 2; 36, 40.1, i 40.3 de la LM. En qualsevol cas, cal fer constar que la regió té aprovat un pla d'acció de política forestal (2014-2020) en el qual es prioritza la lluita contra la desforestació i la degradació de les forests com a conseqüència del canvi climàtic, les plagues i els incendis forestals, així com facilitar el desenvolupament social i econòmic, sobretot en els espais declarats Xarxa Natura 2000, que és coherent amb el desenvolupament, objectius i inversions del Pla d'acció especial d'espais naturals i Xarxa Natura 2000 aprovat per al mateix període.

En resum, hem pogut veure com totes i cadascuna de les legislacions reguladores de la matèria forestal en cadascuna de les comunitats autònomes que en disposen, tenen incorporats els principis de la sostenibilitat en la gestió forestal, que es configura com la gestió adequada tant per a la pròpia dinàmica del bosc com per a l'aprofitament dels seus recursos naturals. I, a més, totes i cadascuna d'elles incorporen els principis de la conservació dels espais forestals, amb un accent més o menys intens d'acord amb l'any d'aprovació de la norma, per tal de fomentar la recuperació de la biodiversitat.

4.2. EL DEURE DE CONSERVACIÓ DELS BOSCOS I ELS ESPAIS NATURALS D'INTERÈS NATURAL

4.2.1. Els espais d'interès natural i la restricció del dret de propietat privada forestal

La conservació dels boscos per part dels propietaris privats forestals pren una singularitat especial quan s'inclou dins dels espais d'interès natural. Com ja hem tingut ocasió de comentar anteriorment, en tractar de la legislació sobre espais naturals, a Catalunya l'any 2017 hi havia 1.019.763 hectàrees amb alguna figura de protecció de les regulades per la LEN, xifra que representa el 31,76 % del total del territori. D'aquest percentatge, un 11,87 % correspon als ENPE, i la resta als

PEIN.³⁴⁶ A més, una gran part dels espais del PEIN (un 95 % de la superfície) formen part de la Xarxa Natura 2000, de manera que al voltant del 40 % de la superfície forestal de Catalunya està inclosa a la Xarxa Natura 2000.

Segons un estudi de l'any 2007 de Germain-Mallarach, “la major part de la superfície del sistema d'ENP és de propietat privada. Només el PNAC i les RN són totalment de propietat pública. En les altres figures, quan predominen els terrenys de titularitat o de domini públic, solen provenir de l'aplicació de polítiques sectorials (zones de domini públic hidràulic o maritimoterrestre, etc.) o de la pervivència de règims tradicionals de tinença del sòl (boscós comuns), més que no pas del resultat d'una política activa d'adquisició de sòl per protegir els seus valors, cosa que s'ha donat només en uns pocs espais, sobretot PNAT de la regió metropolitana de Barcelona. Amb independència de la seva titularitat, l'ús dels recursos naturals està admès a la major part de la superfície dels ENP, i en els casos en què això no és possible sol ser degut al fet que les condicions del medi natural ho impedeixen, més que no pas a cap limitació derivada de la seva condició d'ENP. El grau de planificació sectorial (forestal, caça, pesca, etc.) d'aquests usos es troba en un grau mitjà: 33 ENP (22 %) no disposen de cap instrument de planificació sectorial, mentre que la resta sí que en tenen, encara que sovint incloguin només una part de la seva superfície”.³⁴⁷

És evident, doncs, que aquesta superposició entre el territori especialment protegit pels seus valors naturals i el territori forestal comporta que els efectes restrictius que necessàriament tota protecció suposa, tinguin una incidència molt elevada en la

³⁴⁶ Recordem com ho fa la Comissió Jurídica Assessora que “amb l'aprovació de la Llei d'Espais Naturals (LEN) es va optar per configurar una tipologia quàdruple d'espais naturals de protecció especial (ENPE), assignar-los una denominació específica i atribuir-los diversa funcionalitat: a) Parcs nacionals, b) Paratges naturals d'interès nacional, c) Reserves naturals i, d) Parcs naturals. Tots els espais així declarats formalment, és a dir, els que en principi escau entendre que són de més gran valor ecològic, com sovint ha recordat aquest òrgan, s'integren també en una xarxa d'espais de més gran abast, anomenada PEIN (Pla d'espais d'interès natural), que, juntament amb aquells, n'inclou d'altres que són representatius de la riquesa paisatgística i de la diversitat biològica de Catalunya” (Dictamen 264/2017, de 28 de setembre de la Comissió Jurídica Assessora).

³⁴⁷ GERMAIN, J.; MALLARACH, J. M. “Avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya”. A: MALLARACH, J. M.; VILA, J.; VARGA, D. (ed.). *El PEIN deu anys després: balanç i perspectives*. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 2004, p. 58.

propietat forestal. Quan en l'apartat 3.2.2 hem tractat de les restriccions al dret de propietat ja hem exposat com la legislació de protecció dels espais naturals és una de les legislacions que delimiten el dret de propietat, és a dir, que a partir de l'interès públic afecten la disponibilitat o l'exercici del dret en benefici de tota la comunitat (article 545-2 del CCCat).

La inclusió d'una propietat privada forestal dins d'un espai d'interès natural suposa al capdavant la subjecció a una nova administració tuteladora de la seva activitat, la restricció dels usos ordinaris, i la limitació —i, fins i tot, prohibició— d'obtenir l'aprofitament dels seus recursos naturals. Malgrat aquesta restricció la doctrina i la jurisprudència consideren que el dret de propietat continua sent reconoscible, i en conseqüència no es genera el dret a la indemnització per part dels propietaris afectats.³⁴⁸

Efectivament, tal com va tractar López Ramón, la inclusió d'un terreny forestal dins d'un espai natural només donaria lloc a indemnització si les limitacions que s'imposessin incidissin sobre drets efectivament incorporats al patrimoni del titular, afectessin usos o aprofitaments legals i efectivament exercits en el moment d'imposició de la restricció, que produïssin una lesió patrimonial efectiva, actual i quantificable en termes monetaris, i que es tractés de limitacions singulars no susceptibles de distribució entre els afectats. Això fa que en cap cas la mera afecció d'un terreny pel fet d'incloure'l dins d'un espai d'interès natural sigui indemnitzable, sinó que caldrà acudir a l'examen cas per cas, per determinar l'existència d'aquests requisits. A més, cal tenir present que d'acord amb la jurisprudència, en cap cas no es pot atorgar la indemnització de les meres expectatives patrimonials: només és indemnitzable la prohibició d'una activitat en funcionament, però no la mera al·legació d'una prohibició de futur sobre una activitat no consolidada. Ara bé, el mateix autor estima que no cal excloure l'existència de privacions singulars que podrien afectar drets que no es troben en

³⁴⁸ Ruiz-Rico sosté que el nivell d'afeccions que pateix la propietat privada en els espais naturals protegits és tan gran i les seves facultats dominicals tan reduïdes “que no es fácil identificar estas propiedades como ‘dominio’ ya no sólo en el sentido ‘liberal’ del término, sino ni siquiera en el sentido más acorde con los tiempos actuales” (RUIZ-RICO RUIZ, J. M. “La propiedad privada en los espacios privados protegidos”. A: RUIZ-RICO, G. J.; PÉREZ SOLA, N. (coord.). *Estudios de derecho ambiental (I)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 131).

exercici efectiu però que formen part del contingut essencial de la propietat o altres drets patrimonials, i que són considerats com a drets consolidats amb independència que es trobin o no en exercici directe. Ens explica en aquest sentit que “la prohibición de entrada de todas las personas en una zona de reserva integral que se pretenda dejar a su propia evolución natural parece que sería un supuesto de negación completa de cualquier utilidad al titular del terreno, con independencia de si éste venía o no entrando en la finca en el momento de la declaración del espacio natural protegido”.³⁴⁹

Davant de la importància que tenen, a continuació tractarem de quina manera els propietaris privats forestals poden intervenir respecte als espais naturals als quals s'adscriuen les seves finques, tant en la redacció i tramitació dels instruments de protecció com en la participació en els òrgans de gestió.

4.2.2. El dret a participar en la redacció dels instruments de protecció

La primera qüestió que ens plantejem és si els propietaris privats tenen dret a participar de les decisions que, en el marc de la protecció dels espais naturals, afecten les seves finques i la seva activitat econòmica, en la mesura que, com dèiem, aquests instruments determinaran el contingut d'aquest deure de conservació. Ens interessa definir si pel fet de ser propietaris, tenen un dret específic a intervenir en el procés de formulació dels instruments de protecció, per tal de poder incidir en l'ordenació d'aquests espais en què s'integren les seves finques, ni que sigui en el marc d'un procés participatiu general en el qual hom tingui l'oportunitat de fer propostes que siguin valorades en el moment de la redacció de l'instrument de protecció.

³⁴⁹ LÓPEZ RAMÓN, F. *Política ecológica y pluralismo territorial (Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad)*. Madrid: Ed. Pons, 2009, p. 260-268.

A) El marc jurídic de la participació pública en els plans de naturalesa ambiental

En el nostre marc jurídic, el dret a la participació amb caràcter general el trobem definit en l'article 9.2 de la CE, quan estableix que “correspon als poders públics promoure les condicions per a que la llibertat i la igualtat del individu i dels grups en que s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixen o dificulten la seva plenitud i faciliten la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, social i cultural”. El dret a participar en l'àmbit administratiu també té el seu reconeixement constitucional en l'article 105 de la CE: “La llei regularà: a) l'audiència dels ciutadans directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin”.

La participació pública en l'elaboració de plans de naturalesa ambiental també està regulada en el Conveni de la Comissió de les Nacions Unides per a Europa (UNECE) sobre “L'accés de la informació, la participació de públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals”, adoptat en el marc de la Conferència Ministerial “Medi ambient per a Europa” celebrada a Aarhus (Dinamarca), el 25 de juny de 1998, i conegut de forma simplificada per Conveni Aarhus. El Conveni fou ratificat per la Comunitat Europea (Decisió de Consell de 17 de febrer de 2005), i les institucions comunitàries, en l'exercici de les seves competències, van aprovar diferents directives. Una de les que ens interessa destacar és la Directiva 2003/35/CE, del Parlament Europeu i de Consell, de 26 de maig de 2003, per la qual s'estableixen mesures per a la participació al públic en determinats plans i programes i per la qual es van modificar les directives 85/337/CEE i 96/61/CE.³⁵⁰ L'any 2005 l'Estat espanyol va ratificar aquest instrument, que és directament aplicable des de la seva publicació en el BOE el 16

³⁵⁰ Aquesta directiva modificava la Directiva 85/337/CEE, de 27 de juny de 1985, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, la qual ja havia estat també modificada per la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, i finalment derogada per la Directiva 2011/92/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.

de febrer de 2005, tal com ho afirma, entre d'altres, la STS de 23 d'octubre de 2014. La transposició de la directiva comunitària abans esmentada va tenir lloc mitjançant la Llei 27/2006, de 18 de juliol, reguladora dels drets d'accés a la informació, participació pública i accés a la justícia en matèria de medi ambient.

D'aquest marc jurídic en neixen els tres pilars coneguts en què s'assenta el dret dels ciutadans a gaudir d'un medi ambient saludable: a) l'accés a la informació ambiental; b) la participació del públic en el procés de presa de decisions, que inclou tres àmbits d'actuació: l'autorització de determinades activitats, l'aprovació de plans i programes, i l'elaboració de disposicions de caràcter reglamentari, i c) el dret d'accés a la justícia. En aquest apartat ens interessa fer referència només al segon pilar d'aquest conveni, en virtut del qual s'ha d'atorgar al públic tant al general com a l'especialment interessat el dret a participar en la presa de decisions ambientals des del moment inicial del procediment d'elaboració, per tal que aquesta participació sigui oberta i eficaç.

En el capítol segon ja hem tingut ocasió d'exposar quins són els instruments que ordenen els espais d'interès natural, actualment denominats *plans de protecció del medi natural i del paisatge*. Aquests plans s'han de considerar com uns dels que el Conveni regula, ja que el Reglament (CE) 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre de 2006, relatiu a l'aplicació, a les institucions i als organismes comunitaris, de les disposicions del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, defineix com a tals, entre d'altres, els plans “que contribueixin a la consecució dels objectius de la política comunitària de medi ambient o puguin tenir un efecte significatiu per a l'assoliment d'aquests objectius, segons el que estableix el sisè programa d'acció comunitari en matèria de medi ambient, o en qualsevol programa general posterior d'acció mediambiental” (article 2).

Així mateix, el TJUE ha declarat que el concepte de *plans i programes* comprèn qualsevol acte que, definint regles i procediments, estableixi un conjunt significatiu de criteris i condicions per a l'autorització i execució d'un o diversos projectes que puguin tenir efectes significatius en el medi ambient, i inclou tant l'elaboració com

la modificació.³⁵¹ També els nostres tribunals han considerat que tenen naturalesa de plans ambientals els PORN, per exemple, una varietat autonòmica dels quals (STS 23 d'octubre de 2014) eren els plans especials de protecció (actualment, plans de protecció).

Doncs bé, respecte a aquests plans, d'acord amb el marc jurídic que hem establert, s'ha de facilitar que el públic participi en l'elaboració dels plans i programes relatius al medi ambient en un marc transparent i equitatiu, després d'haver-li facilitat totes les informacions necessàries. Durant la fase d'elaboració, per tal que la participació sigui efectiva, la participació s'ha de fer en una fase inicial apropiada, quan les opcions estiguin encara obertes: la importància d'aquest procés participatiu inicial és que en aquell moment totes les opcions i solucions encara han de ser possibles i, d'aquesta manera, el públic i els interessats poden exercir una influència real. Així ho va interpretar el Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus quan va establir que malgrat que cada part de la Convenció té certa discreció per dissenyar els procediments de presa de decisions, dins de tots i cadascun d'aquests procediments on la participació pública és requerida, s'hauria de proporcionar en el moment inicial del procediment, per tal de garantir que efectivament totes les opcions són obertes i la participació pot tenir lloc d'una manera efectiva.³⁵²

A més, aquest procés participatiu ha de tenir un termini suficient per permetre una participació efectiva, ha d'estar subjecte a unes regles que han d'estar publicades o

³⁵¹ Sentències de 27 d'octubre de 2016, D'Oultremont i altres, C-290/15, EU:C:2016:816, apartat 49; i de 8 de maig de 2019 Verdi Ambientales e Società (VAS) – Aps Onlus i altres, C-305/18, EU: C:2019:384, apartat 50.

³⁵² “Each Party to the Convention has certain discretion to design the decision-making procedures covered by article 6 of the Convention. Also, in tiered decision-making procedures, each Party can decide which range of options is to be discussed at each stage of the decision-making. Yet, within each and every such procedure where public participation is required, it should be provided early in the procedure so as to ensure that indeed all options are open and effective participation can take place” (Slovakia ACCC/C/2009/41; ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, 12 May 2011, paràgraf 62). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee 2004-2014*, p. 47. En el mateix sentit ACCC/C/2006/16 (Lithuania) ECE/ MP.PP/2008/5/Add.6, paras. 57 and 71, p. 58, i European Community ACCC/C/2006/17; ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, 2 May 2008, para. 51, p. 69. Disponible a: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf [Consulta: 12 de gener de 2020].

posades a l'abast de tothom, i s'ha de garantir la possibilitat de formular observacions, ja sigui directament, ja sigui per mediació d'òrgans consultius representatius. Per tant, aquest seria el moment idoni al nostre entendre en el qual els propietaris forestals han de poder analitzar els motius tècnics, científics o de qualsevol altre ordre, que porten l'Administració a voler incloure la seva propietat en un instrument de protecció dels que hem tractat.

És important que la participació sigui en aquest estadi previ, en un moment dels treballs inicials en què es perfilen diferents alternatives i es valoren i descarten per tal de redactar una sola proposta. Altrament, quan pren forma el projecte i s'aprova de manera inicial, ja s'ha adoptat una de les alternatives possibles, i, per tant, tot el procés de tramitació administrativa va dirigit en aquest sentit únic, per molt que se sotmeti després a tràmits d'informació pública, audiència als interessats i informe de les administracions amb competències concurrents. La importància d'aquest procés participatiu és que es configura l'obligació de l'Administració a tenir en compte, avaluar i tenir en consideració en la redacció definitiva de l'instrument de protecció, les aportacions fetes, justificant per què s'admeten o, si escau, es descarten. Que la importància d'aquest tràmit no és un mer formulisme ho recolza també la mateixa Comissió Jurídica Assessora, quan afirma que no n'hi ha prou de fer-ho, sinó que a més, d'acord amb la legalitat vigent, cal avaluar degudament les aportacions i justificar les decisions que s'adopten.³⁵³ Així ho ha declarat també la doctrina jurisprudencial, que exigeix no només la mera formulació i recepció dels diversos al·legats d'aquestes entitats i particulars, sinó també la valoració motivada.³⁵⁴

³⁵³ “La Comissió ha de recordar també, com va fer en els dictàmens 284/2010 i 303/2015, la importància de les exigències contingudes en la Llei 27/2006, de 18 de juliol, de regulació dels drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, on es disposa, en l'article 16 —Participació del públic en l'elaboració de determinats plans, programes i disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient—, concretament en l'apartat 1.d), un mandat que tot indica que resta pendent de completar” (Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 336/2017, de 14 de desembre).

³⁵⁴ “La sentencia recurrida recoge certeramente la doctrina contenida en sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 2003 (casación 6876/1999) y 4 de marzo de 2003 (casación 5954/1999), transcribiendo literalmente diversos párrafos de esta última [...]: ‘...El exacto cumplimiento de tales tramites exige no solo la mera formulación y recepción de los diversos alegatos de esas entidades y particulares, sino la reposada lectura de los mismos

Com ja hem dit, la incorporació de les directives sobre informació i participació ambiental va fer-se per mitjà de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, que va donar així naturalesa normativa a un dret de participació que ja es consagrava en general en l'article 9.2 de la CE, i per a l'àmbit administratiu en particular, en l'article 105 de la CE. Cal advertir, però, que en la mesura que aquest àmbit de competència és compartit amb les comunitats autònomes, la llei esmentada no regula cap procediment específic de participació, sinó que es limita a establir alguns requisits generals per tal de promoure la participació real i efectiva del públic interessat. Seran en tot cas les administracions públiques les que d'acord amb les seves competències, establiran i tramitaran els procediments corresponents, que hauran de vetllar pel compliment d'una sèrie de garanties reconegudes tant per la legislació comunitària com pel Conveni d'Aarhus, que la Llei enuncia com a principis informadors de l'actuació pública en aquesta matèria.

B) Els propietaris privats forestals com a persones especialment interessades

Mes enllà del dret que té tothom en participar en els tràmits participatius previs o en el de informació pública, volem posar èmfasi en el dret singular que hi tenen els propietaris privats forestals de les finques afectades. En aquest sentit l'article 2 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, diferencia *públic* (qualsevol persona física o jurídica, així com les seves associacions, organitzacions i grups constituïts d'acord amb la normativa que els sigui aplicable) de *persones interessades* (en primer lloc,

por la Administración y su contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, para así considerar integrado y realizado el trámite de audiencia pública, que debe posibilitar la corrección de errores, puntos de vista o cambios de enfoque en el contenido del Plan'. Y en esa misma línea de razonamiento, la sentencia de 25 de febrero de 2003 (casación 6876/1999), que también se cita en la aquí recurrida, declara lo siguiente respecto al trámite de audiencia: '...Es verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos (sentencia impugnada). Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige. De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca 'diálogo', 'participación' y 'respeto'" (STS 16 de febrer de 2009).

qualsevol persona física o jurídica en la qual es doni qualsevol de les circumstàncies que preveu l'article 31 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i que avui hem d'entendre que es remet a l'article 4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques). D'acord amb aquest precepte es consideren interessats en el procediment administratiu tant els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin ser afectats per la decisió que s'adopti en el procediment com també aquells els interessos legítims dels quals, individuals o col·lectius, puguin ser afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat una resolució definitiva. Aquesta definició de *persones interessades* la trobem també en termes semblants tant en la Llei estatal 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental com en la Llei catalana 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes.

No ens queda cap dubte, doncs, que els propietaris de finques forestals que puguin estar inclosos en l'àmbit d'un instrument d'ordenació d'un espai natural, siguin persones físiques o jurídiques, tenen la condició de persones interessades en la redacció dels instruments de protecció, en la mesura que el seu dret de propietat quedarà afectat per la decisió que s'hi adopti. I en la mesura que totes elles són persones interessades, tenen dret a participar de manera efectiva i real en l'elaboració, modificació i revisió dels instruments de protecció, ja que contenen disposicions de caràcter general relacionades amb el medi ambient, i a formular al·legacions i observacions quan es trobin encara obertes totes les opcions i abans que s'adopti la decisió sobre els plans de protecció esmentats, les quals l'Administració pública corresponent hauria de tenir degudament en compte. L'Administració haurà d'avaluar aquestes al·legacions abans de l'aprovació inicial, i haurà d'informar dels motius i consideracions en què es basa la decisió adoptada d'entre les diferents alternatives valorades.

Per si això no fos suficient, hi ha tot un seguit de normes procedimentals administratives que amb caràcter més genèric sustenten també la necessitat que les persones interessades, com poden ser els propietaris forestals, tenen dret a

participar en l'elaboració d'un instrument d'ordenació d'aquesta naturalesa. Al nostre entendre, aquestes altres normes legals serien les següents:

a) En el marc jurídic estrictament català, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix en l'article 65 que el govern obert es fonamenta, entre altres principis, en el de la presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans, i en la participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial. Per tal d'actuar d'acord amb aquests principis, l'article 66 estableix com a mesura del govern obert que els ciutadans poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques, i que l'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions. Aquests instruments de participació i col·laboració a més s'han d'adreçar al conjunt de la ciutadania, i de manera especial als sectors de la ciutadania i d'entitats directament afectats per les polítiques públiques.³⁵⁵

La mateixa llei, en l'article 10.1.d, ens dona un indicador que aquesta participació ha de ser en un estadi previ a l'adopció de la proposta que es tramitarà perquè s'aprovi, i que a més s'hauran de valorar i justificar les decisions inicials prèvies, quan obliga que les administracions facin públiques, en virtut del principi de transparència "les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la

³⁵⁵ Tant és el compromís del legislador en la participació pública, que fins i tot es qualifiquen com a infraccions greus en matèria de govern obert conductes com la de subministrar informació parcial o incompleta sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans, de manera que això pugui alterar el sentit o el resultat del procés participatiu; subministrar la informació amb la voluntat de dificultar-ne la comprensió o la valoració, o no valorar el resultat del procés participatiu en la presa de la decisió final. Aquesta conducta pot comportar per als alts càrrecs sancions com la suspensió de l'exercici del càrrec entre tres i sis mesos; multa d'entre sis-cents i sis mil euros; la pèrdua o la reducció de fins al cinquanta per cent de la pensió indemnitzatòria a què puguin tenir dret en el moment de cessar en el càrrec, o la inhabilitació per ocupar un alt càrrec durant un període màxim d'un any.

relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau”.

b) En concordança amb la llei procedimental bàsica estatal, també cal tenir present la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que en l'article 22 estableix que “les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat”.

c) I, per acabar, la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, que en l'article segon estableix com un dels principis de la Llei la garantia de la informació a la ciutadania i conscienciació sobre la importància de la biodiversitat, així com la seva participació en el disseny i execució de les polítiques públiques, inclosa l'elaboració de disposicions de caràcter general, dirigides a la consecució dels seus objectius. Malauradament hem d'esmentar el fet que quan en l'article 22 tracta de la tramitació dels PORNA, hom disposa que el procediment d'elaboració dels plans ha d'incloure necessàriament tràmits d'audiència als interessats, informació pública i consulta dels interessos socials i institucionals afectats i de les organitzacions sense fins lucratiu que persegueixin la consecució dels objectius d'aquesta llei —de la mateixa manera que els regula l'article 5 de la LEN—, però sense fer cap esment a la necessitat d'un procés participatiu previ. Però al nostre entendre aquesta omisió no obvia la necessitat de fer-lo d'acord tant al Conveni d'Aarhus d'aplicació directa com a les directives europees sobre legislació estatal i catalana que hem esmentat. En aquest sentit, doncs, en la mesura que l'ordenament jurídic s'ha de valorar en el seu conjunt, interpretant unes normes en relació amb les altres, és evident que un pla de protecció d'un espai natural protegit, que incideix sobre la matèria ambiental, i que regula drets dels propietaris afectats, s'ha de sotmetre a un procés de participació pública en el moment inicial, abans que s'hagi considerat el model.³⁵⁶

³⁵⁶ La Comissió Jurídica Assessora mateixa ho considera així en el seu Dictamen 336/2017: “Els tràmits participatius són particularment rellevants en aquesta tipologia de

El dret a la participació ciutadana en matèria ambiental té un sòlid suport normatiu i no es limita a ser un simple principi general sinó un dret que s'ha de garantir i, per tant, l'Administració ha de disposar dels mitjans adequats perquè la seva pràctica sigui real i efectiva i no merament nominal. Aquest mecanisme, doncs, permet que els propietaris forestals —entre altres persones interessades— efectivament tinguin el dret a participar en l'elaboració d'aquells projectes i normes reglamentàries que, com els plans de protecció, no sols afecten els terrenys que titularitzen, sinó que de manera molt directa i inequívoca, limiten el mateix nucli del seu dret de propietat.

L'omissió d'aquest procés participatiu en què els propietaris privats forestals tenen un dret específic és totalment reprovable, com s'encarrega de recordar la mateixa Comissió Jurídica Assessora en casos semblants.³⁵⁷ La inexistència de procés participatiu ha de comportar, sense cap mena de dubtes, i d'acord amb la doctrina jurisprudencial, la nul·litat del pla. En el mateix sentit ho expressa Plaza: “En definitiva, las autorizaciones y los planes o programas en materia de medio ambiente que eludan los trámites de participación preceptivos —en los términos de

procediments que incideixen sobre la matèria ambiental. D'una banda, estan preconitzats per allò que, en l'àmbit internacional, disposa el Conveni d'Aarhus de 25 de juny de 1998 (Conveni sobre accés a la informació, participació del públic en l'adopció de decisions i accés a la justícia en matèria ambiental), del qual l'Estat i la Unió europea formen part, però també ho estan des del dret derivat de la Unió europea (Directiva 2003/35/CE), així com des de les normes d'incorporació, de les quals és una mostra la Llei estatal 27/2006, de 18 de juliol. D'altra banda, en matèria d'espais naturals protegits, la mateixa Llei catalana 12/1985 preveia en l'article 27.2 (actualment reformat mitjançant la Llei 5/2017) que calia oferir audiència prèvia a la declaració dels nous espais a les corporacions locals interessades en l'actuació proposada i que era necessari atendre, en aquest procediment, els propietaris afectats”.

³⁵⁷ “Nogensmenys, s'observa que hi manca un aspecte, regulat en l'article 69 de la Llei 19/2014: En la memòria general no hi ha cap referència a aquest tràmit de participació, ni tampoc els informes jurídics (preliminar ni final) l'esmenten. Com es va dir en el Dictamen 115/2017 i escau repetir avui, «Cal recordar, en aquest punt, que aquesta Comissió ha insistit reiteradament en la necessitat d'aquesta valoració en el moment inicial de tota iniciativa normativa: “Si bé, com s'ha assenyalat, la unitat impulsora de la norma ha complert l'obligació de difondre informació que imposa la normativa de transparència, no consta en canvi en la memòria general ni en cap altra document de l'expedient que l'Administració hagi valorat i ponderat la pertinència o no d'obrir, des de l'inici del procediment, el tràmit de participació ciutadana en l'elaboració de les normes al qual es refereix l'article 69 de la Llei 19/2014. La Comissió Jurídica Assessora ha assenyalat en diverses ocasions, entre d'altres, en els dictàmens 224/2016 i 241/2016, la necessitat que l'Administració instructora incorpori en la memòria general una valoració sobre les raons que han portat a obrir o no obrir aquest tràmit participatiu, als efectes previstos en l'article 69.1 de la Llei 19/2014” (dictàmens 30/2017 i 52/2017)» (Dictamen 264/2017, de 28 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora).

las disposiciones ya examinadas— pueden ser declarados nulos de pleno derecho [en el caso de las autorizaciones, conforme al artículo 47.1.e) LPAC por prescindir de trámites esenciales; y, en el caso de planes o programas que se aprueben mediante disposiciones de carácter general, conforme al artículo 47.2 LPAC]”.³⁵⁸

En conclusió, doncs, els propietaris privats forestals tenen dret a participar en la redacció dels instruments de protecció dels espais naturals en què es trobin emplaçats els seus terrenys, mitjançant el mecanisme de participació pública prèvia i també posteriorment en el tràmit ordinari d'audiència general, per tal de vetllar en definitiva per l'observança i respecte dels seus drets.

4.2.3. El dret dels propietaris privats forestals a participar en la gestió de l'espai d'interès natural

La gestió dels espais naturals ha generat força discrepància entre els diferents sectors que hi són implicats. Una de les qüestions que es posa de relleu és que la gestió fins avui ha estat poc eficient, ja que es porta a terme per mitjà d'un òrgan de l'Administració, sovint unipersonal, quan el que correspondria seria una gestió multisectorial, amb la participació dels propietaris forestals als quals la llei imposa el deure de conservar els terrenys que hi són directament afectats. La crítica se centra en el fet que si bé per als espais de protecció especial sí que es preveuen òrgans de gestió de diferents administracions i agents socials, això no succeeix en els espais d'interès naturals ordinaris.

Una veu tan autoritzada com la de Mallarach es fa ressò del balanç negatiu del sistema de gestió dels espais d'interès natural actual tot dient que “llevat dels que tenen altres figures de protecció, no disposen d'òrgan gestor, cosa que es tradueix en un baix nombre d'equipaments, d'oferta de serveis (ús públic, recerca, etc.) i de col·laboració amb la població local. L'elevat nombre d'espais inclosos en aquesta categoria fa que els graus d'afectació del medi natural i els impactes que han rebut siguin, en general, mitjans. Tot i que s'ha constatat la generació d'activitat

³⁵⁸ PLAZA MARTIN, C. “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”. A: *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1. Universitat Rovira i Virgili, 2018, p. 50.

econòmica en el seu àmbit, de vegades aquesta activitat ha acabat tenint repercussions negatives per a la conservació del patrimoni natural o cultural, en absència d'una planificació o gestió capaç d'ordenar-la".³⁵⁹

Castelló resumeix amb encert la crítica cap a aquest model, tot centrant-la en la desconfiança que les administracions central o autonòmica tenen respecte de les entitats locals i els propietaris privats forestals, en els termes següents: “Hi ha un paral·lelisme evident entre les idees de gestió dels boscos públics de finals del segle XX i el funcionament dels espais protegits. En ambdós casos els municipis i altres entitats territorials són desplaçats pel Govern de la presa de decisions sobre bona part dels seus àmbits de competència. A més, en la pràctica, el Govern prefereix delegar la seva autoritat en un funcionari responsable del dia a dia que no pas en els electes municipals. Els propietaris privats, desorganitzats, són més espectadors i comparses que participants. El sistema està basat en la desconfiança en la de les administracions locals i dels propietaris privats, que es veuen com a depredadors ambientals”.³⁶⁰ Aquesta crítica és compartida, entres d'altres, també per Esteve, quan atribueix aquest protagonisme en exclusiu de l'Administració autonòmica en la gestió dels espais naturals, i desconsidera així la intervenció de les administracions locals i dels propietaris, a partir del convenciment estès —que ell qualifica encertadament d'equívoc— que una protecció eficaç del territori i dels seus valors naturals només es pot assolir amb la intervenció d'una administració superior i a l'empara d'una legislació sobre espais naturals protegits.³⁶¹ Tot plegat sembla que porta causa que en el text originari, tant la LEN com després el mateix PEIN, estaven més pensats per protegir i defensar els espais naturals de les amenaces que patien que no pas per garantir-ne una gestió activa.³⁶²

³⁵⁹ MALLARACH, J. M.; GERMAIN, J. “Avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya”. A: *Protegits, de fet o de dret?: primera avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya*. Barcelona: Institució Catalana d'Història Natural, 2016, p. 27.

³⁶⁰ CASTELLÓ VIDAL, J. I. *El bosc immobilitzat. Evolució històrica i anàlisi crítica de la política forestal catalana (1980-2014)*. Lleida: Pagès Editors, 2017, p. 483

³⁶¹ ESTEVE PARDO, J. *Derecho del medio ambiente*. 3a edició. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2014, p. 181.

³⁶² Carceller afirma que “una visió de conjunt de la reglamentació exposada mostra el seu caràcter marcadament preventiu. Persegueix fonamentalment, un control efectiu previ a la possible implantació d'activitats susceptibles d'originar agressions significatives sobre

I així com, de la gestió, la llei en parla sobretot en el capítol dels espais de protecció especial (els parcs, les reserves, etc.), preveient un conjunt de mecanismes de gestió, a la resta de les àrees protegides queda en un segon terme. A tall d'exemple, el Decret 328/1992, de 14 de desembre, pel qual es va aprovar el Pla d'espais d'interès natural (PEIN), malgrat que tenia per objecte la delimitació i l'establiment de les determinacions necessàries per a la protecció bàsica dels espais naturals la conservació dels quals es considerava necessària d'assegurar, no va preveure un organisme específic de gestió d'aquests espais. El Decret es va limitar a establir que l'execució i seguiment del Pla el farien els departaments de Política Territorial i Obres Públiques, i d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, i de Medi Ambient, en l'àmbit de les competències respectives, i es va constituir una comissió de seguiment integrada pels dos departaments. El que més s'assemblava a un òrgan de gestió participatiu era la menció que es feia en l'article 9.3 en el qual "les actuacions previstes al espais del Pla que vagin a càrrec de la Generalitat de Catalunya hauran de preveure els mecanismes necessaris que permetin una participació activa dels ens locals, municipis i consells comarcals", és a dir, incorporant-hi totes les administracions públiques, però sense fer cap esment ni als propietaris ni a entitats de cap mena. Es tracta d'una manera tan ineficient, que va ser suprimida per mitjà del Decret 312/2004, de 8 de juny, pel qual se suprimeixen diversos òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat, sense substituir-la per cap altra.

Hi havia un consens generalitzat que l'esmena de la situació actual poc eficient i de nuls resultats, passava necessàriament per donar més protagonisme en la gestió a les administracions locals, a les administracions sectorials, a diferents sectors públics i privats de la societat, i a les entitats científiques i ambientals, però també i sobretot als propietaris particulars i les seves associacions; és a dir, a tots els sectors implicats, i com diu Cañas "no per crear un núvol ingovernable on s'acabi perdent

els valors protegits o bé que generar processos generalitzats de transformació. No és aquest el cas de les activitats agràries que es desenvolupen en aquests espais, sinó d'altre tipus d'activitats d'origen aliè al món rural (processos urbanitzadors, grans infraestructures territorials, transformacions terciàries, extraccions a cel obert...) precisament les que han motivat en altres parts del territori greus degradacions" (CARCELLER ROQUÉ, X. "El PEIN, sistema d'àrees naturals protegides de Catalunya." *Terra*, 1995, núm. 24, p. 21-32).

l'interès públic, sinó per fer créixer la corresponsabilitat pública i civil en els objectius que com a societat volem compartir”.³⁶³

Aquest paradigma semblava que havia de canviar arran de la Llei bàsica 42/2007, de patrimoni natural i biodiversitat, que estableix com un principi inspirador en l'article 2.k: “la participació dels habitants i dels propietaris dels territoris inclosos en espais protegits en les activitats coherents a la conservació del patrimoni natural i de la biodiversitat que es desenvolupin en aquests espais i en els beneficis que es derivin d'elles”. Però malgrat això, el legislador català, que manté la primogènita legislació d'espais naturals intacta, no va aprofitar la reforma de la LEN operada deu anys després per resoldre aquesta qüestió. Al contrari, mercès a aquesta reforma de l'any 2017, s'ha ratificat que la gestió dels espais del PEIN quedi reservada exclusivament al departament competent en matèria de medi natural i biodiversitat, amb exclusió tant del departament del mateix govern amb competències en matèria forestal (el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, actualment) com de les administracions locals presents en el territori i, de manera especial, de les entitats científiques i ambientals, i dels propietaris privats. És a dir, contràriament a l'esperit de la llei bàsica i al que tothom reclamava, la reforma va servir per normativitzar el model tan criticat per la doctrina i per tots els sectors implicats, i de magres resultats.

Aquesta exclusivitat d'una sola administració en la gestió, i a més, d'aquella que només té en compte la conservació a ultrança però no la gestió sostenible dels

³⁶³ CAÑAS SALA, J. “El PEIN: balanç i perspectives deu anys després de la seva aprovació”. A: MALLARACH, J. M.; VILA, J.; VARGA, D. (ed.). *El PEIN deu anys després: balanç i perspectives*. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 2004. Com es podrà veure més endavant, la seva diagnosi ha estat totalment oblidada per l'actual Administració pública, quan afirmava en aquest article —molt encertadament a parer nostre—: “Hi ha determinades funcions irrenunciabls de la gestió pública a escala nacional: la tutela del compliment del marc legal i normatiu, la funció de coordinació, la participació en la planificació estratègica, la promoció d'iniciatives i projectes... De la mateixa manera, però, crec que hem de reconèixer la fi d'una etapa excessivament monolítica i exclusivista en què l'Administració pública, i concretament l'Administració de la Generalitat (o la Diputació de Barcelona, a qui reconec el seu important paper en la gestió), havia de ser protagonista en solitari de la gestió dels espais naturals. Així doncs, si bé el DMAH ha de continuar essent el motor de la protecció dels espais naturals de Catalunya i ha de tenir un paper determinant sobretot en la gestió dels espais de protecció especial, cal definir models d'articulació entre la gestió pública nacional, la gestió pública local i la gestió no pública per estendre i ampliar la gestió a la resta d'espais protegits”.

recursos, dificulta la implicació dels propietaris en ocasió de determinades mesures restrictives dels usos i aprofitaments silvícoles.³⁶⁴ I això és així per molt que la mateixa legislació estableixi que per implementar-la hom pot subscriure convenis de col·laboració amb altres departaments, les administracions locals, els propietaris del sòl, els titulars d'explotacions agràries i forestals o amb les entitats sense ànim de lucre que tinguin per objecte la conservació del patrimoni natural, ja que cap norma obliga que efectivament aquests convenis s'atorguin, ni quin és el seu contingut, ni els efectes de l'incompliment normal i consuetudinari.

Nogensmenys, com ja hem dit, l'existència d'aquest òrgan de gestió dels EIN incorpora una funció superposada a la de les administracions amb competències sectorials específiques, com poden ser les urbanístiques o les forestals, i institueixen un sistema de doble autorització més restrictiu al ja de per si obsessiu intervencionisme administratiu en la gestió dels recursos naturals. Així, en el nou article 20 bis de la Llei d'espais naturals es dota l'òrgan gestor de les funcions d'informar sobre els efectes previsibles en la conservació de l'espai natural protegit dels plans territorials i urbanístics i dels projectes d'actuació específica en sòl no urbanitzable, i també de les llicències urbanístiques sol·licitades que no requereixin

³⁶⁴ La crisi d'aquest sistema que imposa la protecció als propietaris als quals desconsidera en la gestió, és criticada per Duran Bastos en termes molt encertats: “aplicar un principio jerárquico sobre los residentes y usuarios de cada espacio protegido ha sido la práctica habitual en su creación. Un Parque Natural se declara como espacio protegido por una autoridad pública y, a continuación se solicita a la población local, es decir, a aquellos que viven dentro o en su perímetro, que se amolden a esta nueva realidad, o lo que es lo mismo, que obedezcan las instrucciones. La explicación que se tiene de esta forma de actuar es que ningún propietario privado hubiera iniciado la protección sin que ésta le hubiera proporcionado algún beneficio personal. Pero la aplicación del principio jerárquico en exclusiva genera conflictos entre la autoridad pública responsable del espacio protegido y la población local. Los habitantes solicitan mayor poder sobre la gestión del medio natural, como respuesta a la autonomía local y al papel positivo que desempeñan en la conservación del ecosistema y del paisaje. El conflicto nace del hecho de que estos requerimientos de autonomía y de poder son, sin embargo, recibidos con dificultad por los técnicos del Parque, que en ocasiones muestran una rígida mentalidad conservacionista. Los técnicos son tachados de autoritarismo, y la población local, a su vez, es acusada de falta de sensibilidad hacia los argumentos conservacionistas” (DURÁN BASTOS, D. “La participación social en los planes de desarrollo sostenible de parque naturales. Los talleres de participación estratégica”. *VIII Jornadas de Economía Crítica. Área temática Economía Regional y Territorio*. Cita extreta de CASTILLO MORA, D. DEL. “El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 26/2013. Editorial Aranzadi, SA, BIB 2013\2561, p. 19).

l'aprovació prèvia d'aquests projectes. També se li atorga la funció d'emetre un informe preceptiu previ a l'atorgament de les autoritzacions necessàries per a l'execució de qualsevol pla, obra, moviment de terres o explotacions dels recursos naturals, a l'interior o a l'exterior de l'espai protegit i que poden afectar-lo.

I tot això a més de les derivades de la seva funció gestora, com són les de promoure i, en el cas que li correspongui la competència, executar les actuacions relatives a la conservació i restauració del patrimoni natural, la biodiversitat, la geodiversitat i la qualitat paisatgística; la recerca científica, l'estudi, la divulgació, l'educació i la interpretació ambientals; el seguiment, el control i la vigilància; l'ordenació o el foment de l'ús públic; el desenvolupament socioeconòmic i la millora rural; la dotació d'infraestructures i serveis, o la formació i la capacitació.

Per acabar, fem constar que mig any després d'aquesta reforma legislativa tan poc encertada en aquest punt, el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar l'Estratègia catalana sobre biodiversitat a la qual ja hem fet referència en els capítols precedents, la qual inequívocament apostava per la corresponsabilització en la gestió en els termes següents: "Línia d'actuació 10. Reforçar la gestió compartida amb ens locals, entitats ambientals i propietaris en espais naturals protegits. Es reforçarà la gestió compartida almenys als onze espais naturals protegits que actualment compten amb un consorci de gestió participat per l'administració, i s'impulsaran mecanismes similars a altres espais naturals protegits, comptant en tots els casos amb els agents del territori implicats, especialment ajuntaments, propietaris de finques i entitats ambientals". Sembla un contrasentit que mentre totes les parts implicades i fins i tot el poder executiu autonòmic mateix diagnosticaven la manca d'eficiència de la gestió d'aquests espais naturals que inclou terrenys que són majoritàriament de propietat privada, les reformes legislatives paral·leles continuessin en la deriva ineficient de la gestió exclusiva per part de l'Administració pública autonòmica.

A l'empara de tot el que hem exposat, es fa evident que concorren un seguit de circumstàncies que propicien la necessitat d'una modificació legislativa en aquest sentit, en què s'estableixi que l'òrgan de gestió es compongui per tots els agents que intervenen en el territori protegit, tal com la Llei bàsica sobre biodiversitat i

l'Estratègia catalana aconsellen. I que en aquests òrgans de gestió han de tenir veu pròpia els propietaris forestals, propietaris al cap i a la fi dels terrenys que les administracions forestals volen gestionar i que per imperatiu legal ells han de conservar, conciliant la conservació dels espais amb la seva gestió sostenible, ja sia forestal, agrària o ramadera.

Tal com hem vist, i així ho recull la normativa que regula els instruments d'ordenació forestal, la gestió forestal sostenible incorpora els principis de protecció de biodiversitat, i si bé l'aprovació d'aquests plans correspon a l'Administració forestal, ho fa prèvia emissió d'un informe de l'administració que tutela la biodiversitat. Per tant, la gestió forestal dins els espais d'interès natural executa també polítiques de preservació de la biodiversitat. Per això es fa estrany que en la gestió d'aquests espais els propietaris forestals que estan compromesos amb la protecció de la biodiversitat, hi siguin bandejats. Tal com demostra l'experiència de trenta-cinc anys de la legislació dels espais naturals a casa nostra, mantenir aquesta polarització entre conservacionisme i gestió forestal en uns espais tan especials porta a la malfiança i a la confrontació dels diferents sectors implicats, amb un resultat deficient de la gestió dels espais a protegir.

4.2.4. El finançament públic de la conservació dels espais privats qualificats d'interès natural

Una tercera i darrera qüestió que voldríem posar en relleu en aquest apartat en què tractem de la conservació en els espais naturals protegits és de quina manera l'Administració ha de finançar les actuacions que s'han de fer en aquests espais, les quals directament i indirecta coadjuven a la conservació dels terrenys majoritàriament de propietat privada. I a més, també, analitzarem com els propietaris forestals poden fiscalitzar que les actuacions que es planifiquen i justifiquen la protecció d'aquests espais, que, com diem, majoritàriament inclou finques de propietat privada, es puguin portar a terme de manera real, i que es disposin de recursos econòmics suficients i els pressupostos no siguin meres quimeres. La importància d'aquest apartat és prou evident: si l'Administració és la que per ministeri de la llei ha de conservar i finançar el cost de la conservació dels

espais d'interès natural, en fer-ho allibera els propietaris privats forestals del deure de conservació que tenen respecte dels terrenys que hi són inclosos; per tant, els propietaris han de fiscalitzar que tot plegat es porti a terme.

És evident que la gestió d'un espai d'aquesta naturalesa comporta inversions públiques (infraestructures, equipaments, etc.) i despeses ordinàries (vigilància, planificació, gestió, etc.) tendents a aconseguir els fins que han motivat la declaració de l'espai d'interès natural. Aquestes inversions i despeses van a càrrec de l'Administració pública que gestiona l'espai, i com hem dit la implementació efectiva té una incidència notable en els terrenys de propietat privada forestals que aquí ens ocupen.

Com ja hem tingut ocasió de veure en el capítol segon d'aquest estudi, d'acord amb el nou article 5 de la LEN, els plans de protecció del medi natural i del paisatge determinen els objectius de l'espai natural, regulen els usos del sòl i l'aprofitament dels recursos naturals, l'ús públic de l'espai i la seva utilització per al gaudi dels ciutadans. Però, sobretot, estableixen les mesures, tant normatives com, si escau, d'actuació, necessàries per conservar el patrimoni natural, la biodiversitat, la geodiversitat i la qualitat paisatgística dels espais naturals. Finalment, també poden establir la zonificació de l'espai i la regulació de la seva xarxa viària, delimitar zones perifèriques de protecció, àmbits d'influència i àmbits de connectivitat amb altres espais naturals, i establir mesures per a la promoció socioeconòmica i de governació de l'espai.

És evident, doncs, que els objectius de l'espai natural que aquests plans de protecció defineixen comporten inversions i despeses públiques. Per tant, pren una importància cabdal l'existència, entre els seus documents, d'una memòria econòmica, que, com veurem, en el nostre ordenament jurídic es configura com un element de seguretat jurídica en tot projecte que es fonamenta en l'interès públic. I així ho sosté la jurisprudència: la recent STS de 14 de febrer de 2020 és molt clarificadora, quan diu: “el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración

competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios”. Curiosament, i contràriament a tota lògica jurídica, l’article 5 quater de la LEN (incorporat com ja hem exposat, mercès la modificació puntual de l’any 2017) no esmenta, entre els documents que han de contenir els plans de protecció, cap memòria econòmica, i priva els propietaris privats forestals de la seva fiscalització.

Abans de continuar amb l’anàlisi d’aquest precepte, cal fer dos apunts que ens permeten contextualitzar la poca diligència i manca de coherència del legislador en ometre aquest requisit.

En primer lloc, com ja hem exposat en el capítol segon, abans d’introduir-se aquesta modificació puntual de la LEN, que comporta la creació d’aquest nou instrument de planificació, per a aquesta comesa la llei es remetia als plans especials “d’acord als que estableix la normativa urbanística (sic)”. Per tant, pel que fa al contingut i al procediment d’aprovació d’aquests plans especials, hom havia d’acudir íntegrament a la legislació urbanística. En la mesura que d’acord amb la legislació urbanística als plans especials els és d’aplicació l’exigència documental d’un pla parcial, entre els documents que a aquests els són exigibles hi ha “l’avaluació econòmica i financera, que ha de contenir l’estudi i justificació de la seva viabilitat i un informe de sostenibilitat econòmica que ponderi l’impacte de les actuacions previstes en les finances públiques de les administracions responsables de la implantació i el manteniment de les infraestructures i de la implantació i prestació dels serveis necessaris” (article 66.d del TRLUC, amb relació a l’article 68.1 del mateix text legal). Per tant, en l’instrument jurídic immediat als plans de protecció que han substituït a l’entrada en vigor d’aquesta modificació legislativa, la memòria econòmica esmentada constituïa una exigència formal.

La segona qüestió prèvia a tenir a compte és que com ja hem esmentat també, la legislació d’espais naturals atorga a aquests plans de protecció la naturalesa jurídica pròpia dels plans directores urbanístics (article 4.3 de la LEN), uns plans directores que d’acord amb la legislació urbanística, han d’incorporar en la seva documentació “les bases tècniques i econòmiques per desenvolupar-los” (article 56.2.d del TRLUC). Només per aquestes dues regulacions precedents i analògiques, ja es faria evident la necessitat que s’hagués previst, en la modificació de la LEN que va crear

els plans de protecció, l'exigència d'incorporar un estudi econòmic entre la documentació que cal aprovar.³⁶⁵

En altres paraules, el que es requereix és que quan s'elabori un pla de protecció s'inclogui un estudi econòmic, lògic i ponderat de les actuacions a desenvolupar. Tal com diu la jurisprudència del Tribunal Constitucional referint-se de manera genèrica als estudis econòmics dels instruments urbanístics, aquesta exigència “establece, en definitiva, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los arts. 149.1.13.^a y 14.^a CE” (STC 141/2014, d'11 de setembre).

D'acord amb la doctrina jurisprudencial, l'exigència d'aquest estudi de naturalesa econòmica respon a un mandat per tal d'aconseguir un equilibri entre les necessitats d'implantació d'infraestructures i serveis i la suficiència de recursos públics i privats per a la implantació efectiva i posada en ús, funcionament i conservació: “se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación debe comportar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos” (STS de 30 de març de 2015).

No cal que en l'estudi economicofinancer s'especifiquin les quantitats precises i concretes de la inversió que sigui necessària per dur a terme aquells projectes que l'han de desenvolupar (detall que, si escau, s'especificarà en l'aprovació dels projectes concrets), sinó que cal acreditar que existeix la voluntat d'execució real i de materialització del pla i que aquesta voluntat s'ha de recolzar mitjançant previsions generals del capital necessari per al seu desenvolupament i la constatació

³⁶⁵ Per altra banda, hem de recordar com en la primera part d'aquest capítol, ja hem exposat el caràcter de norma reglamentària dels instruments de protecció dels espais naturals. Per tant, atesa aquesta naturalesa, també els seria d'aplicació l'article 64 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que disposa que els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre, entre d'altres, d'un “informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica”.

que hi ha fonts de finançament amb què poder portar a efecte allò que es preveu i projecta, per tal que els plans no siguin exercicis il·lusoris.

Però és que, a més, aquesta exigència que postulem no neix només de l'aplicació analògica respecte a altres figures de planejament de naturalesa urbanística, sinó que la legislació bàsica mateixa que la llei d'espais naturals desenvolupa, ho exigeix de manera expressa. Efectivament, l'article 16 de la Llei de patrimoni natural i biodiversitat estableix que els instruments de planificació que allí s'hi regulen (els PORNA), amb independència de la denominació que prenguin quan els desenvolupin les comunitats autònomes amb les legislacions respectives, "tindran els objectius i continguts establerts en aquesta llei". A aquests efectes, l'article 20 d'aquesta llei estatal bàsica estableix que el contingut mínim serà el següent: "h) Memòria econòmica sobre els costos i instruments financers previstos per a la seva aplicació".³⁶⁶ Hem de portar a col·locació el fet que més enllà que la LEN no prevegi aquesta memòria, la llei estatal té caràcter de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, de conformitat amb el que disposa l'article 149.1.23.a de la CE (vegeu la disposició final segona), i per tant davant la manca d'acomodació de la norma catalana (que fou prèvia) a la bàsica (aprovada posteriorment), s'ha d'aplicar aquesta última.³⁶⁷ Així ho estableix la doctrina constitucional quan atorga preferència a la llei bàsica enfront de la de desenvolupament, quan aquesta darrera

³⁶⁶ Aquesta exigència també s'estableix per als parecs nacionals en la Llei 30/2014, de 3 de desembre, quan descriu la documentació que han de contenir els seus plans rectors d'ús i gestió.

³⁶⁷ "Efectivamente, la Sala sentenciadora entiende que, al no venir expresamente exigido el estudio económico financiero por el artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana, dicho documento no es necesario para la elaboración y aprobación de un Plan General en la Comunidad Autónoma Valenciana. Esta tesis de la Sala de instancia ha sido expresamente desautorizada en nuestra Sentencia de fecha 23 de octubre de 2014 (recurso de casación 403/2012), en la que se lleva a cabo una recapitulación de la doctrina jurisprudencial relativa a la exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística, para terminar declarando, en un supuesto equivalente al ahora enjuiciado y en el que la Ley de Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid no exigía expresamente el estudio económico financiero, que 'carece de consistencia la tesis del desplazamiento del derecho supletorio estatal por parte de la norma autonómica antes citada, por cuanto la propia literalidad del precepto, que se dice aplicado, no excluye la exigibilidad del indicado estudio económico financiero'" (STS 1405/2016, de 31 de març).

no ha estat adaptada per part de la comunitat autònoma, incomplint el seu deure de fer-ho de manera immediata.³⁶⁸

En aquest sentit, l'estudi econòmic, d'acord amb el que estableix la Comissió Jurídica Assessora, s'ha de redactar en termes cost-benefici: “ha d'estimar els costos i els beneficis que suposa l'aplicació de la norma projectada (per a les administracions i els pressupostos públics, els sectors afectats i els ciutadans), i ponderar els avantatges i els inconvenients que en relació amb els esmentats costos i beneficis es derivin per a l'interès general, de forma que permeti conèixer i justificar els efectes perseguits i, així, la racionalitat de la norma” (Dictamen 284/2010, de 2 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora). La Comissió Jurídica Assessora també considera que fins i tot la manca de concreció de les previsions pressupostàries també és rebutjable perquè acredita la manca de viabilitat econòmica de la implantació dels objectius fixats per un determinat espai natural: “les úniques previsions pressupostàries són [...] referències genèriques a altres fonts de finançament, a participació en projectes europeus o inversions i projectes estratègics, com a simples il·lustracions de fonts possibles de finançament. És difícil amb aquestes generalitats entendre complimentada l'exigència de demostració de viabilitat de l'article 27 de la Llei 12/1985, si a més tenim en compte que la incorporació de noves àrees al Parc Natural i la creació de les Reserves, que presenten incògnites d'ordre urbanístic, pot generar requeriments econòmics, que no han estat estudiats, ni tant sols al·ludits” (Dictamen 284/2010, de 2 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora).

³⁶⁸ “Hay que partir de la premisa de que ‘la articulación de las competencias estatales y autonómicas mediante la técnica de la atribución al Estado de la competencia para dictar la legislación básica sobre una determinada materia y a las Comunidades Autónomas la de aprobar la normativa necesaria de desarrollo determina, en principio, ámbitos materiales tangentes pero no secantes’, lo que significa ‘que la legislación autonómica solo puede ocupar los espacios materiales no regulados por la legislación básica’ (STC 102/2016, FJ 5). Pero si esa modificación de la Ley autonómica no se produce, como es el caso, y ésta se mantiene incólume pese a la modificación de las bases estatales que en ella se repiten, entonces ‘otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica’, que aquélla no puede bloquear. Y es, además, ‘la solución que deriva del carácter superfluo de la legislación reproductora, que no añade nada a la legislación básica para que aquélla pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo’” (STC 102/2016, de 25 de maig).

En aquesta tessitura, cal mencionar, doncs també, la doctrina jurisprudencial que declara la nul·litat dels instruments que malgrat la seva exigència legal, no disposen de l'estudi economicofinancer.³⁶⁹ Una sentència recent del Tribunal Suprem de 7 de juny de 2018 torna a reblar en aquesta qüestió, sintetitzant i reiterant la doctrina consolidada de la nul·litat dels plans que no contenen aquest document econòmic de previsió de les actuacions a fer. Al cap i a la fi, a parer de l'Alt Tribunal, la memòria econòmica forma part de la justificació del pla, de la seva motivació, i del que es tracta és d'acreditar, citant sentències anteriors, que els instruments de planificació i ordenació “cuenten, desde su inicio, con los medios materiales imprescindibles para ser llevadas a cabo, evitando que conformen el planeamiento lo que no son sino sueños de despacho” (STS de 24 de noviembre de 1998), de manera que “su ausencia vicia el plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo” (STS de 4 de diciembre de 2009).

Qualsevol actuació que es faci en un espai natural protegit té incidència en els terrenys forestals que hi són inclosos, i sobretot, té incidència en els riscos que els propietaris privats han de prevenir amb les seves actuacions. És per això que el coneixement previ de les inversions econòmiques que es faran en aquests espais naturals de protecció, i com es finançaran, és també un dret dels propietaris forestals, que han de poder conèixer i fiscalitzar si les mesures que s'adopten per protegir un espai natural que afecta els terrenys de la seva propietat són econòmicament viables i com es financen d'una manera sostenible. Perquè, altrament, la inviabilitat d'unes actuacions ordinàries o inversores que acompanyen les mesures restrictives que limiten el seu dret de propietat, afectaran també en definitiva la inviabilitat de donar compliment al deure de conservació que la legislació del sòl els imposa, que es troba intervingut i fiscalitzat tant per les mesures que adopta l'instrument de protecció com pel seu òrgan de gestió.

³⁶⁹ RAMOS MEDRANO, J. A. “Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2018, n.º 85, sección “Artículos doctrinales”, p. 1-25.

4.3. EL DEURE DE CONSERVACIÓ DELS BOSCOS PER PREVENIR INCENDIS FORESTALS

4.3.1. La prevenció dels boscos davant del risc d'incendis

Com ja hem dit, la prevenció que s'exigeix al propietari per conservar els boscos fa referència a tot un seguit de riscos (erosió; incendi; inundació; per a la seguretat o salut públiques; dany o perjudici a tercers o a l'interès general, inclòs l'ambiental; contaminació del sòl, l'aigua o l'aire, i les immissions contaminants indegudes en altres béns). D'entre tots aquests riscos, volem analitzar especialment el risc d'incendis que, com és prou conegut, té un impacte ecològic i social molt important. Cal tenir present —malgrat que sembli una obvietat— que el bosc és un lloc poblat d'arbres i que per naturalesa és generador de biomassa, la qual és una font d'energia renovable de gran importància que és combustible per naturalesa.³⁷⁰ D'aquí que l'exposició dels boscos als incendis sigui un fet quasi irresoluble.

La LM mateixa defineix com a *incendi forestal* el foc que s'estén sense control sobre combustibles forestals situats al bosc. En l'exposició de motius, la Llei es fa ressò de la importància que hauria de tenir la societat civil en la seva prevenció: “De acuerdo con ello, (la ley) establece la obligación de toda persona de avisar de la existencia de un incendio, y, en su caso, de colaborar en su combate. Asimismo, promueve campañas de concienciación y sensibilización ciudadana. Se pone también especial énfasis en la necesidad de coordinación de las diferentes Administraciones en la prevención y combate de los incendios. La ley propone la designación de las llamadas zonas de alto riesgo de incendio, que deberán estar provistas de su correspondiente plan de defensa. Asimismo, establece la obligación de restauración de los terrenos incendiados, quedando prohibido el cambio de uso forestal por razón del incendio”.

³⁷⁰ Segons la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables, es defineix la *biomassa* com la fracció biodegradable dels productes, material de rebuig i residus d'origen biològic procedents d'activitats agràries —incloses les substàncies d'origen vegetal i d'origen animal—, de la silvicultura i de les indústries connexes —incloses la pesca i l'aqüicultura—, així com la fracció biodegradable dels residus industrials i municipals.

Els incendis tenen una freqüència cada vegada més incisiva, i no sols generen preocupació pels perills que representen per a les vides humanes a què afecten i pels béns materials que destrueixen, sinó també pels efectes que tenen per a l'ecosistema en general i la biodiversitat en particular. A més, d'acord amb els estudis sobre canvi climàtic existents, es preveu que els incendis seran cada vegada més devastadors, amb l'arribada dels que hom anomena *de sisena generació*, davant dels quals avui no hi ha altres mitjans de combatre'ls que no sigui incentivant la prevenció per mitjà de la conservació dels boscos acurada, a partir d'una bona planificació i de l'execució d'una gestió forestal sostenible.³⁷¹

Ja hem exposat en la primera part d'aquest capítol que no és fàcil determinar en què consisteix la norma legal quan imposa el deure de conservar les masses forestals en condicions per tal d'evitar, entre d'altres, el risc d'incendi, perquè el risc d'incendi és consubstancial amb la naturalesa del bosc. En cap cas hom no pot pretendre que de la conservació del bosc en resulti la impossibilitat de la seva devastació per un incendi, ja que això només passaria si transformés el terreny en un espai erm, cosa que seria contrària precisament a la voluntat del legislador de preservar els boscos

³⁷¹ Els estudis del Grup d'Actuacions Forestals dels Bombers de la Generalitat de Catalunya i de la Fundació Pau Costa comparen els incendis del segle XX amb els actuals, i en descriuen sis modalitats cada vegada més agressives que s'han anat substituint l'una a l'altra en el temps, motiu pel qual se'ls anomena *generacions*. La primera és a finals dels anys 1950 quan els incendis començaven en antics camps de cultiu abandonats, de mitjana intensitat, i l'extinció era la tradicional, amb aigua. La segona fou als anys 1970 i 1980 quan els incendis s'originaven en boscos abandonats i prenién intensitat i velocitat, raó per la qual es començaren a combatre amb mitjans aeris. La tercera generació fou a finals del segle XX amb grans incendis amb focs de capçades, columnes convectives i focus secundaris massius a llargues distàncies, motiu pel qual es va reintroduir el foc i les eines manuals com a mecanismes d'extinció. A inicis del segle XXI trobem la quarta generació, quan els incendis arribaren a les urbanitzacions per la manca de prevenció, per la qual cosa a més d'extingir el foc va caldre defensar cases i persones. Els actuals incendis són de cinquena generació, es donen de manera simultània, són ràpids i virulents i es col·lapsa tot el sistema d'extinció. Finalment, els incendis de sisena generació que ja han començat en diverses parts del planeta, i que tenen relació amb el canvi climàtic: alliberen tanta energia que, a més de tenir una atmosfera que els afavoreix, l'aprofiten i la modifiquen, generant tempestes de foc de tal manera que és impossible predir-ne l'evolució (CASTELLNOU, M. et al. *La prevenció dels grans incendis forestals adaptada a l'incendi tipus*. Barcelona: Unitat Tècnica del GRAF, Divisió de Grups Operatius Especials. Direcció General de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments. Departament d'Interior. Generalitat de Catalunya, 2011, p. 52-57).

per la seva multifuncionalitat i el seu valor ambiental.³⁷² O com es diu en una sentència: “todo ello sin olvidar que ninguna técnica, por más que muy perfeccionada, puede garantizar una seguridad absoluta al cien por cien en materia de tanta trascendencia medioambiental como es la de prevención de incendios forestales” (STSJ d’11 de gener de 2005). Per tant, hem d’entendre que el deure de conservació consisteix en l’exigència d’una conducta activa d’aquest propietari forestal que tingui per objecte reduir la càrrega de combustibilitat del bosc de la seva propietat que per naturalesa és combustible. I si bé en cap cas hom no pot impedir que un incendi es produeixi, sí que hauria de permetre reduir-ne la propagació, tot i que hi intervenen altres factors aliens al mateix bosc, com poden ser la temperatura ambient, la velocitat del vent i el grau d’humitat ambiental.³⁷³

Ja hem exposat com, al nostre parer, l’única cosa que es pot exigir en aquest aspecte al propietari privat forestal és redactar i executar un instrument d’ordenació forestal, el qual per prescripció normativa incorpora, entre moltes altres mesures, les que tenen a veure amb la prevenció contra els incendis, d’acord amb els principis establerts en els instruments de planificació forestals redactats per la Administració pública mateixa. Cal tenir present que tant la Llei bàsica forestal com la catalana de desenvolupament estableixen la responsabilitat de les administracions públiques competents en l’organització de la defensa contra els incendis forestals.³⁷⁴ Per tant, el compliment del deure per part dels propietaris

³⁷² Tal com explica Vélez, el problema dels boscos és la continuïtat en el model de combustible, perillós en les fases joves i propici als grans incendis més tard, si no es troba sotmès a una silvicultura preventiva correcta (VELEZ MUÑOZ, R. “Los incendios forestales y la política forestal”. *Revista de estudios agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1991, vol. 158. p. 93).

³⁷³ Els tècnics en extinció d’incendis parlen de la regla dels 3/30: així, es donen les condicions per a un incendi virulent quan coincideixen més de 30° de temperatura atmosfèrica, més de 30 quilòmetres per hora de velocitat del vent, i menys del 30 % d’humitat ambiental.

³⁷⁴ Les dues lleis també fan referència a la lluita contra les plagues, de les quals l’article 16 de la LRSU no fa esment, però que considerem inclosa dins el deure de conservació, dins la prevenció de riscos que puguin causar danys ambientals. El seu tractament en la legislació té similituds i paral·lelismes amb el contingut del deure de prevenir els incendis, en la mesura que al propietari se l’insta a comunicar el risc i a actuar, si escau, d’acord amb les instruccions que li doni l’Administració, amb el seu ajut econòmic. La legislació bàsica per protegir els productes vegetals és la Llei 43/2002, de 20 de novembre, de sanitat vegetal. Amb coordinació a allò que disposa aquesta llei, l’article 53 de la LM obliga els propietaris forestals a comunicar l’aparició atípica d’agents nocius als òrgans competents

forestal, sigui quina sigui la titularitat de les forests, s'ha de coordinar necessàriament, i sota la seva supervisió, amb les administracions que han d'adoptar les mesures conduents a la prevenció, la detecció i l'extinció dels incendis forestals. És per això que en les legislacions sectorials forestals, s'institueix el deure d'aquests propietaris de comunicar els riscos i d'actuar en tot moment d'acord amb les instruccions de l'Administració. Per tant, aquesta seria una manifestació d'una certa distribució de les responsabilitats entre l'Administració pública i els propietaris particulars. Mentre que a les administracions els pertocaria com a deure propi establir les estratègies generals necessàries per prevenir els riscos, als propietaris els correspondria la seva execució detallada en un àmbit determinat, amb l'auxili econòmic de l'Administració.³⁷⁵

Destaquem que des del punt de vista estadístic, molts pocs incendis forestals tenen com a causa directa de l'origen la conducta dels mateixos propietaris forestals, o l'estat d'abandonament en què es puguin trobar els boscos. Una altra cosa diferent és que produïda la causa originària de l'incendi, la mala conservació del bosc contribueixi a la propagació i en dificulti l'extinció.³⁷⁶ La mateixa Direcció General

de les comunitats autònomes i a executar o facilitar dur a terme les accions obligatòries que aquests determinin. Al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient li correspon d'elaborar i gestionar, en col·laboració amb les comunitats autònomes, programes d'àmbit nacional que promoguin la millora genètica i la conservació dels recursos genètics forestals així com els instruments necessaris per al seu desenvolupament d'acord amb l'article 54 de la LM. Vegeu CUERO PÉREZ, M. "Sanidad y genética forestal". A: CALVO SÁNCHEZ, L. (dir.). *Comentarios sistemáticos a la ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes*. Pamplona: Ed. Thomson-Civitas, 2005, p. 1099. D'acord amb els articles 29 i 30 de la LFC, a Catalunya la prevenció de les plagues forestals i la lluita contra aquestes corresponen al DARPA, que dicta les disposicions per extingir les plagues forestals que s'han de dur a terme: a) Pels titulars dels terrenys afectats, els quals han de gaudir, per a l'exercici d'aquestes actuacions, dels ajuts establerts amb caràcter general. b) Subsidiàriament, pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. En aquest cas, les despeses són a càrrec dels titulars dels terrenys, sens perjudici de l'aplicació dels ajuts esmentats més amunt.

³⁷⁵ D'aquesta naturalesa serien, per exemple, tant el Pla Infocat, Pla per a emergències forestals de Catalunya, aprovat pel Departament d'Interior, com el Decret 21/1991, de 22 de gener, sobre prevenció i lluita contra les plagues forestals, pel que fa al risc de plagues.

³⁷⁶ En aquest punt sentim discrepar de López Ramón quan fa seva una creença molt comuna tot dient: "aunque parece claro que los propietarios de montes, con su conducta, influyen decisivamente en los riegos de incendios forestales, está sin embargo probado que no son los únicos agentes a considerar, debiendo incluirse en la relación ganaderos, cazadores, agricultores, excursionistas o urbanizadores" (LÓPEZ RAMÓN, F. "Montes: clases y régimen". A: *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Cizur Menor: Aranzadi Insignis, 2012, p. 9). La realitat estadística com podem veure, contradiu totalment aquesta afirmació.

de Forest de la Generalitat de Catalunya, en analitzar els incendis patits al llarg del període 2014-2018, estableix una quinzena de causes ben diverses com a origen del foc que provoca aquests incendis, cap de les quals prové directament de la mala conservació del bosc; és més, ni tan sols arriben a un 5 % els incendis provocats per treballs forestals que serien imputables de manera directa a accions dels seus propietaris:³⁷⁷

	2014	2015	2016	2017	2018
Total	462	509	560	629	312
Accidentals	39	64	61	95	36
Ferrocarrils	1	1	1	1	0
Línies elèctriques	19	31	30	48	19
Motors i d'altres	19	32	30	46	17
Intencionats	96	113	191	169	90
Naturals	84	48	51	54	37
Negligències	184	212	190	200	97
Abocadors	0	2	0	0	0
Cigarrets	22	42	25	38	10
Crema agrícola	60	64	43	39	37

³⁷⁷ Font: Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Direcció General de Forests. Institut d'Estadística de Catalunya Disponible a: <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=226> [Consulta: 20 d'octubre de 2019].

Crema de pastures	10	2	4	5	0
Fogueres	15	19	25	36	18
Treballs forestals	19	15	22	18	9
Altres	58	68	71	64	23
Revifats	4	2	8	3	7
Causes desconegudes	55	70	59	108	45

L'informe anual que l'organització WWF/Adena va presentar el mes de juliol de 2017, després d'analitzar les dades sobre incendis a l'Estat espanyol en els darrers vint anys i com aquests afecten la interfície entre el territori forestal i l'urbà, posava en evidència que “el paisatge mediterrani s'ha convertit en un veritable polvorí: en poques dècades s'ha passat d'un mosaic de cultius i pastures, amb alternança de petites taques de boscos poc densos i amb poques restes vegetals, a un paisatge dominat per masses forestals espesses, contínues, amb molta vegetació en el seu interior i farcides de construccions i urbanitzacions”.³⁷⁸ Segons aquest informe, les causes que propicien que els incendis forestals cada cop siguin més devastadors i afectin zones més grans, s'identifiquen tant amb l'existència d'un urbanisme caòtic i salvatge com amb l'absència d'una gestió forestal eficient dels boscos. És a dir, el problema rau en la confluència entre una mala gestió urbanística del sòl no urbanitzable, i l'abandonament dels boscos a causa de la seva pèrdua de valor

³⁷⁸ WWF (World Wildlife Fund for Nature o Fons Mundial per la Natura) és una organització internacional independent dedicada a la conservació de la natura, present a més de cent països, i és l'autora de l'informe publicat l'any 2017 sobre incendis forestals anomenat *Fuego a las puertas. Cómo los incendios afectan cada vez más a la población en España*.

Disponible a: http://www.wwf.es/nuestro_trabajo_bosques/incendios_forestales/informe_incendios_forestales_2017_p.16. [Consulta: 15 de febrer de 2019].

econòmic. Després d’afirmar que “els grans incendis no s’apaguen amb aigua, sinó amb gestió forestal i planificació territorial”,³⁷⁹ l’informe conclou que l’Administració s’hauria de centrar més en la gestió preventiva en lloc de concentrar els recursos en el combat i l’extinció del foc, com actualment succeeix.³⁸⁰

Aquesta mateixa diagnosi, que considera com una de les causes dels incendis la confluència difícil entre els mons urbà i forestal, ja constava de manera reiterada en les exposicions de motius dels diferents textos legals que al llarg dels darrers anys s’han aprovat per actuar contra aquests tipus de riscos.³⁸¹ Així, l’antiga Llei estatal 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals —que fou derogada vint-i-cinc anys després per la LM que va integrar la matèria en el seu text—, en l’exposició de motius atribuïa part de la responsabilitat dels incendis forestals als propietaris dels boscos que els abandonaven. Però també, i en major mesura, al desenvolupament econòmic i social del país, que propiciava la despoblació dels nuclis rurals i la massificació dels espais boscosos per usuaris desconexors d’aquests entorns, cosa que suposava un evident perill per a la seva conservació.³⁸² Quasi tres dècades

³⁷⁹ Informe WWF 2017, p. 17.

³⁸⁰ A tall d’exemple, en l’exercici de 2015 la despesa destinada als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l’extinció d’incendis forestals fou de 94.361.808 euros, mentre que per a la prevenció se’n van destinar només 7.627.162. Font: Andrea Duane, investigadora del Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. <http://interactius.ara.cat/incendis/>.

³⁸¹ Per tenir una visió global de la problemàtica dels incendis forestals al nostre país, consulteu AGUILERA SANCHEZ, M. “El régimen jurídico de los incendios forestales. Especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña”. A: *Quaderns de Dret ambiental*. Tarragona: Ed. Universitat Rovira i Virgili. 2015, p. 204. També és interessant l’aportació d’OLIVÁN DEL CACHO, J. “Aspectes jurídico-administratiu dels incendis forestals. Especial referència a la comunitat autònoma de Catalunya”. *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 1995, núm. 20, p. 225-247.

³⁸² “El problema de los incendios forestales ha adquirido en los últimos años una evidente gravedad. Son varias las causas que han determinado esta situación y entre ellas deben señalarse muy especialmente, por su importancia y significación, las derivadas del creciente desarrollo económico y social alcanzado por el país. Mientras que la repoblación forestal realizada en los últimos años ha incrementado de una manera apreciable la superficie de bosques, la elevación del nivel de vida y el aumento de los medios de transporte han determinado una afluencia cada vez mayor de visitantes y excursionistas que afluyen a las masas forestales en busca de aire puro y ambiente repuesto. Esta masa ciudadana, aún no habituada al contacto con la naturaleza, desconoce los cuidados y precauciones indispensables para evitar el peligro de los incendios, que debido a las condiciones climatológicas de gran parte de nuestro país, con dilatados períodos de sequía y extremas temperaturas estivales, lográndose en ciertos momentos índices

després, les diferents normes administratives autonòmiques aprovades per fer front als incendis, reproduïen de manera semblant l'anàlisi de la llei de l'any 1968.³⁸³

Davant d'aquesta situació la legislació forestal bàsica en incorporar la regulació de les actuacions contra els incendis forestals, més que dictar normes per a la prevenció contra els incendis, el que va fer va ser establir què cal fer quan es produeixen. En primer lloc, hom atribueix la responsabilitat de l'organització de la defensa contra els incendis forestals a les administracions públiques competents, que han d'actuar coordinament. A aquest efecte, la LM atribueix a l'Administració general de l'Estat i a les comunitats autònomes l'organització dels programes específics de prevenció d'incendis forestals, excloent novament les entitats locals, com ja hem denunciat abans que succeeix per norma general en la matèria forestal. A les entitats locals només se'ls atribueixen funcions de prevenció dels incendis forestals mitjançant vigilància dissuasiva i investigació específica de les causes i en la mobilització de personal i mitjans per a l'extinció, una competència que

extraordinariamente elevados. Por otra parte, el descenso experimentado en el consumo de algunos productos forestales, como las leñas y basuras, con la extracción de los que, además de eliminar evidentes peligros, se fijaba una mano de obra abundante y experimentada, unido al proceso general de despoblación de las zonas rurales, ha determinado la desaparición de un personal de inmediata utilización y reconocida eficacia en los trabajos de extinción” (exposició de motius de la Llei 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals).

³⁸³ Així, per exemple, en el Decret 64/1995, de 7 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals, l'Administració autonòmica catalana afirmava: “L'abandonament d'àmplies zones agrícoles; el canvi d'usos i aprofitaments dels boscos; l'increment de la xarxa d'infraestructures com carreteres, autopistes o línies elèctriques que creuen masses forestals; la construcció d'urbanitzacions prop de masses forestals especialment a les dècades dels anys 1970, i l'increment de l'afluència humana al bosc fruit de les noves modalitats de lleure, són globalment factors a tenir en compte en la prevenció dels incendis forestals”. En el Decret 130/1998, de 12 de maig, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals en les àrees d'influència de carreteres, es justificava també la intervenció administrativa en termes semblants: “Molts incendis forestals esdevinguts en els darrers anys s'inicien en zones de gran ús antròpic properes a zones forestals, essent les vies de comunicació una d'aquestes àrees. Per consegüent, cal desenvolupar una normativa específica de tractament de la vegetació en les àrees confrontants amb les vies de comunicació per reduir la possibilitat d'inici de foc, disminuint la càrrega de combustible”. O ja més recentment, en el Decret 312/2006, de 25 de juliol, pel qual es regula la gestió del foc tècnic per part del personal dels serveis de prevenció i extinció d'incendis de la Generalitat de Catalunya, es reblava amb la mateixa anàlisi: “Cal constatar que la realitat forestal catalana és conseqüència de l'abandonament progressiu dels aprofitaments tradicionals del bosc i del continu despoblament rural. Aquestes circumstàncies, juntament amb d'altres, han conduït a l'augment de càrrega de combustible vegetal existent als terrenys forestals de Catalunya i els han fet altament vulnerables als incendis forestals”.

comparteixen amb les forces i els cossos de seguretat de l'Estat i les institucions autonòmiques, cadascuna d'elles de conformitat amb la seva normativa reguladora i en l'exercici de les seves competències en matèria de protecció civil. A les comunitats autònomes se'ls atribueix a més la competència per regular les activitats que puguin donar lloc a risc d'incendi, i l'establiment de normes de seguretat aplicables a edificacions, obres, instal·lacions elèctriques i infraestructures de transport en terrenys forestals i els seus voltants, que puguin implicar perill d'incendis o ser afectades per aquests. En particular, han de regular de forma específica la prevenció d'incendis forestals i les mesures de seguretat a les zones d'interfície urbana-forestal, tal com veurem en l'apartat següent.

Pel que fa a la implicació de la ciutadania, la legislació forestal estableix un deure general pel qual tota persona que adverteixi l'existència o iniciació d'un incendi forestal resta obligada a avisar l'autoritat competent o als serveis d'emergència i, si escau, a col·laborar, dins les seves possibilitats, en l'extinció de l'incendi. Així mateix, es preveu la possibilitat que les administracions públiques puguin regular la constitució de grups de voluntaris per col·laborar en la prevenció i extinció i cuidar de la formació de les persones seleccionades per desenvolupar aquestes tasques, funció que a Catalunya duen a terme les associacions de defensa forestal (ADF), previstes en els articles del 34 al 38 de la LFC, i regulades per l'Orde del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de 6 d'octubre de 1986. També es preveu fomentar la implicació de les associacions de propietaris forestals o entitats interessades en la conservació dels boscos.

Per acabar, volem posar de relleu la planificació contra els incendis, que es fa per mitjà dels plans de prevenció. Aquests plans, que correspon aprovar a les comunitats autònomes, s'han de redactar en les àrees en què la freqüència o virulència dels incendis forestals i la importància dels valors amenaçats facin necessàries mesures especials de protecció contra els incendis, que s'han de declarar com a zones d'alt risc d'incendi o de protecció preferent. Totes aquestes zones han de disposar d'un pla de defensa que, a més de tot allò que estableixi el Pla autonòmic d'emergències corresponent, ha de preveure els treballs de caràcter preventiu que resulti necessari fer, incloent-hi els tractaments silvícoles que siguin

procedents, àrees tallafocs, vies d'accés i punts d'aigua que hagin de fer els propietaris de les muntanyes de la zona, així com els terminis d'execució. El Pla de defensa també haurà de preveure la situació legal diferent de la propietat dels terrenys en què calgui actuar, i a aquests efectes preveu la possibilitat de formular amb els propietaris forestals, convenis, acords, cessió temporal dels terrenys a l'Administració, l'atorgament d'ajudes o subvencions o, si escau, execució subsidiària per l'Administració.

A Catalunya, i d'acord amb l'article 7 de la LFC, el Pla general de política forestal és el que ha de delimitar les àrees forestals d'alt risc d'incendis, amb la delimitació d'uns perímetres de protecció prioritària. Aquests són els àmbits territorials pels quals es prescriu un gran perill d'incendi forestal i que, a causa de la continuïtat de la massa forestal, poden patir incendis qualificats com a gran incendi forestal (GIF), definit així per ser superior a cinc-centes hectàrees, i respecte dels quals s'han d'establir les mesures necessàries per prevenir-los i combatre'ls. D'acord amb el mateix marc legal, també s'han atorgat competències a les entitats locals en zones d'alt risc d'incendis forestals, per redactar els plans de prevenció d'incendis forestals per al seu àmbit territorial, els quals són aprovats pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Aquests plans municipals han de contenir les mesures operatives i administratives a prendre i els equips i les infraestructures a crear per defensar-se dels incendis forestals i disminuir-ne el risc. Volem ressaltar que aquests plans poden preveure que unes mesures determinades per prevenir incendis, les duguin a terme en la forma, termini i condicions que es determini, i pel seu compte i càrrec els propietaris dels terrenys forestals, les agrupacions de defensa forestal o les entitats locals mateixes, sempre amb els ajuts tècnics i econòmics que estableix l'Administració que la legislació no concreta, i que es deixa per al seu desenvolupament normatiu.

Per tant, la implicació dels propietaris privats forestals en la prevenció i extinció dels incendis serà la que s'estableixi en els plans de prevenció d'incendis forestals, els quals, si escau, hauran de definir amb detall tant les mesures de prevenció que se'ls exigeixin com les d'extinció en què hagin de col·laborar. Aquests plans de prevenció, com hem vist, són redactats per les entitats locals però en la seva

formulació no s'estableix la necessitat de la participació dels propietaris privats forestals, en les finques dels quals s'haurà d'actuar majoritàriament. Sembla un contrasentit que si per a la gestió forestal s'ha establert amb encert la col·laboració publicoprivada per mitjà del Centre de la Propietat Forestal, per a la prevenció i extinció dels incendis, s'obviï la participació en el disseny de les estratègies dels mateixos propietaris privats dels terrenys en què s'ha d'actuar.

4.3.2. El deure de conservació per prevenir riscos en finques alienes

A Catalunya existeix una normativa força dispersa que regula la prevenció dels incendis que afecten els terrenys forestals i que generen càrregues per als seus propietaris com són les de permetre les actuacions de protecció, i en què s'estableix de manera molt poc concreta la possibilitat d'indemnització pels perjudicis que se'ls causi en ocasió d'aquestes actuacions.³⁸⁴ Però la vulnerabilitat que s'ha considerat més important davant d'un incendi forestal és quan afecta les poblacions residencials edificades en la zona perifèrica que confronta en zones boscoses, o que literalment s'han edificat en aquest tipus de sòl. És una realitat contrastada que, en ocasió dels incendis forestals, es posa en perill els béns i les persones que hi habiten i provoca una complexitat extrema en les tasques de prevenció i d'extinció dels incendis, i per això, com tot seguit veurem, s'ha legislat d'una manera profusa. A aquesta zona de confluència se la denomina *interfície urbana-forestal*, és a dir, la zona en la qual el terreny forestal entra en contacte amb zones edificades. Es tracta d'una zona caracteritzada per les múltiples interaccions i intercanvis que es desenvolupen entre aquests dos subsistemes territorials, l'urbà i el forestal.³⁸⁵ Cal tenir present que en aquesta interfície, per un costat, hi tenim una propietat privada forestal que es troba molt fragmentada: un 75 % de les propietats són inferiors a

³⁸⁴ Ens referim, entre d'altres, al Decret 64/1995, de 7 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals, que fa referència a zones agrícoles, xarxa d'infraestructures com carreteres, autopistes o línies elèctriques que creuen masses forestals; al Decret 268/1996, de 23 de juliol, pel qual s'estableixen mesures de tallada periòdica i selectiva de vegetació en la zona d'influència de les línies aèries de conducció elèctrica per a la prevenció d'incendis forestals i la seguretat de les instal·lacions, i al Decret 130/1998, de 12 de maig, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals en les àrees d'influència de carreteres.

³⁸⁵ Vegeu GALIANA MARTÍN, L. "Las interfaces urbano-forestales: un nuevo territorio de riesgo en España". *Boletín de Geógrafos Españoles*, 2012, núm. 58, p. 205-223.

vint-i-cinc hectàrees, i com recorda Piqué, des d'un punt de vista tècnic, "això comporta, sovint, actuacions silvícoles aïllades i inconnexes, que unides a la heterogeneïtat del territori, fruit de la fusió d'aspectes molt variats com són la topografia, clima, pressió demogràfica, econòmica, etc., dibuixen un paisatge forestal divers, complex de planificar i gestionar".³⁸⁶

D'altra banda, trobem un fenomen com la implantació en sòl forestal durant els anys seixanta i setanta del segle passat d'un gran nombre d'urbanitzacions en sòl rústic destinades, inicialment, a segona residència, i que "ateses les condicions d'aquell moment, una part molt important d'aquestes urbanitzacions es va promoure i comercialitzar sense el procés adequat de parcel·lació, planejament urbanístic, previsió de serveis, dotacions de sanejament i cabals energètics. En força casos les mancances comportaven, de fet, la il·legalitat de la promoció. D'altra banda, en termes urbanístics, una part molt destacada dels terrenys ocupats no era apta per a la urbanització, per raons, sobretot, d'accessibilitat i pendent, i responia a un model d'ús del territori, caracteritzat per la baixa densitat i l'ús extensiu, que en l'actualitat és obsolet i té uns costos ambientals, econòmics i socials extraordinàriament elevats".³⁸⁷

Atesa la singularitat d'aquesta interacció entre el món urbà i el món forestal, ens permetem analitzar els trets més característics del marc normatiu que ha regulat el que s'anomenen *franges de protecció*.

A) El marc jurídic regulador de les franges de protecció

El Decret 63/1988, de 28 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals, va regular per primera vegada una zona perimètrica al costat de les urbanitzacions, lliures de massa boscosa, tot establint en l'article 4, que "les urbanitzacions situades en zones forestals hauran de mantenir nets de vegetació els

³⁸⁶ PIQUÉ NICOLAU, M. "La gestió forestal com a feina per a la prevenció dels grans incendis forestals". A: *Incendis forestals, dimensió socioambiental, gestió del risc i ecologia del foc. Actes de les Jornades sobre Incendis Forestals i Recerca de la xarxa ALINFO*. Solsona: Centre Tecnològic Forestal de Catalunya i altres, 2004.

³⁸⁷ Preàmbul de la Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics.

vials, les zones d'accés, les cunetes i totes les parcel·les perimetrals.” El Decret se cenyia a l'àmbit de les urbanitzacions, sense afectar, en canvi, les finques confrontants de naturalesa forestal, i d'aquí el poc èxit, ja que no resolía els problemes principals de l'execució de les mesures, com era la necessitat d'actuar en les finques forestals annexes a la zona urbana o l'import elevat de les actuacions de prevenció.

Aquest decret fou derogat pel Decret 64/1995, de 7 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció dels incendis forestals, que va establir les línies generals per prevenir incendis forestals. En l'article segon hom establí que “les urbanitzacions que no tinguin una continuïtat immediata amb la trama urbana i que estiguin situades a menys de 500 metres de terrenys forestals, han de complir les condicions següents: a) disposar d'una zona de protecció de 25 metres d'amplada a comptar des del perímetre exterior [...]”. Prèviament, en l'article 1.2 es defineix *zona de protecció* com una “franja de terreny permanentment lliure de vegetació baixa i arbustiva, amb la massa forestal aclarida (densitat d'arbres adults inferior a 150 peus/ha, amb una distribució homogènia sobre el terreny), les branques baixes esporgades (un terç de la seva alçada amb un màxim de 5 metres), i neta de vegetació seca i morta durant l'època de màxim risc d'incendi, així com de qualsevol mena de residu vegetal o d'altre tipus que pugui afavorir la propagació del foc”. Amb aquesta normativa, ens trobàvem, doncs, davant la imposició d'un deure al propietari del sòl forestal que es veu obligat a permetre que, en les seves finques, terceres persones implantin franges de protecció contra incendis en benefici de les urbanitzacions o edificacions confrontants.

Fou amb l'aprovació de la Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana (L5/2003), en què, al nostre entendre, es va crear un marc jurídic que fins llavors havia estat poc clarificador. En aquest sentit, la Llei ara vigent, regula amb més detall la creació i manteniment d'una franja exterior de protecció de vint-i-cinc metres d'amplada al voltant de les urbanitzacions i l'obligació de mantenir en les mateixes condicions el terreny de les parcel·les no edificades que ja havia establert el Decret de l'any 1995. Posteriorment, la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures

fiscals, administratives, financeres i del sector públic, va modificar parcialment la Llei 5/2003 i va ampliar el seu objecte a les urbanitzacions, sense distingir entre les que tenen o no continuïtat amb la trama urbana, als nuclis de població, i edificacions i instal·lacions situats en terrenys forestals o en la franja de cinc-cents metres que els envolta. També va ampliar l'obligació anterior de manteniment de les mateixes condicions que s'estableixen per a la franja a les parcel·les interiors i zones verdes.

D'acord amb aquestes normes, els propietaris de les urbanitzacions, els nuclis de població, les edificacions i les instal·lacions que estan situades en terrenys forestals o en la franja de cinc-cents metres que els envolta, han de complir mesures determinades de prevenció d'incendis forestals, entre d'altres, assegurar l'existència d'una franja exterior de protecció de com a mínim vint-i-cinc metres d'amplada al voltant, "lliure de vegetació seca i amb la massa arbòria aclarida, que compleixi les característiques que s'estableixin per reglament". Si la urbanització és de nova creació, la mateixa normativa estableix que aquesta franja protectora s'ha de fer en terrenys del mateix àmbit urbanístic, i per tant no afecta els terrenys veïns. Així ho va confirmar la jurisprudència, justificant-ho en què al capdavant, es tracta que els mateixos propietaris de l'àmbit urbanístic per desenvolupar han de suportar aquesta obligació com a pròpia.³⁸⁸

³⁸⁸ "La regla general debe ser la que obligue a situar la franja de protección en el ámbito del sector, que no fuera, ya que con ello, a no dudarlo, se logrará mantener debidamente y en sus términos el principio de justa distribución de beneficios y cargas, tan enfáticamente siempre reconocido en las leyes urbanísticas —así, por todos baste la cita del artículo 7 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, como con posterioridad se recoge en el artículo 7 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña—, sin necesidad de actuar en terrenos fuera del ámbito del sector imponiéndoles una situación desfavorable que no tiene adecuado tratamiento en el halo de los instrumentos de gestión urbanística con esa finalidad equidistributiva de los terrenos a los que permite cumplir el régimen legal establecido. Regla general que permitiendo excepciones deben ser adecuadamente justificadas especialmente en el respeto de ese principio y que en el presente caso desde luego no se dan" (STSJC de 7 de gener de 2009).

B) La configuració d'una servitud per a la franja de protecció

El problema esdevé quan aquesta franja de protecció cal establir-la en urbanitzacions ja preexistents i afecta terrenys forestals propietat d'altres persones. En aquest supòsit, es planteja una col·lisió d'interessos entre els drets dels propietaris de les urbanitzacions i edificacions que han de ser protegides i els drets dels propietaris del sòl forestal confrontant en què cal executar la franja protectora, i que, per tant, són terrenys que no pertanyen a la urbanització.

Al nostre entendre, la implantació d'aquesta franja de protecció de la urbanització excedeix del deure ordinari de conservació de la massa forestal que té el propietari dels terrenys forestals afectats, ja que es tracta d'una obligació específica que la llei imposa als propietaris de la urbanització beneficiària, però no pas als propietaris dels terrenys confrontants que al capdavall en són els tercers afectats. La manera de procedir en aquests casos es troba apuntada en la mateixa llei, que estableix que a manca d'acord entre els propietaris de la urbanització i el del sòl on s'ha de constituir la franja de protecció, cal la constitució d'una servitud forçosa. Però la constitució d'aquesta servitud té la seva complexitat, que la llei no resol de manera directa. Per molt que la mateixa norma es remeti a la legislació civil reguladora de les servituds forçoses, això dona resposta al contingut jurídic de la servitud, però no a la manera de materialitzar-la.

La constitució i contingut de la servitud i dret d'accés ve establerta en l'article 6.1 de la Llei 5/2003 quan diu: "en els terrenys inclosos en la franja de protecció que regula l'article 3.1.a que no pertanyen a la urbanització, s'hi estableix una servitud forçosa per a accedir a aquesta i fer-hi els treballs de neteja necessaris". Aquesta servitud té una durada temporal i una intensitat regulada, ja que "l'accés als terrenys inclosos en la franja de protecció ha d'ésser durant el temps estrictament necessari per a la realització de treballs de neteja, que s'ha de fer pel punt menys perjudicial o incòmode per a les finques gravades i, si és compatible, pel punt més convenient per a les finques beneficiàries" (article 6.2). L'objecte de la servitud és "accedir a finca veïna per tal de fer-hi els treballs que permetin assegurar l'existència d'una franja exterior de protecció d'almenys vint-i-cinc metres d'amplada al voltant, lliure de vegetació seca i amb la massa arbòria aclarida que

compleixi les característiques que s'estableixin per reglament" (article 3.1.a). Aquestes tasques es defineixen amb el mateix detall, entre d'altres, en la STSC de 22 de juliol de 2005, de la secció tercera, que va avalar la constitució d'aquestes franges de protecció en el marc del Decret de l'any 1995 que abans hem citat, tot dient: "zona de protecció, que define en su artículo 1.2 como una franja de terreno permanentemente libre de vegetación baja y arbustiva, con la masa forestal clareada (densidad de árboles adultos inferior a 150 pies/ha, con una distribución homogénea sobre el terreno), las ramas bajas podadas (un tercio de su altura con un máximo de 5 metros), y limpia de vegetación seca y muerta durante la época de máximo riesgo de incendio, así como de cualquier clase de residuo vegetal o de otro tipo que pueda favorecer la propagación del fuego".

Les finques beneficiàries o predi dominant de la servitud són per tant "les urbanitzacions, els nuclis de població, les edificacions i les instal·lacions situats en terrenys forestals o en la franja de cinc-cents metres que els envolta" (article 1). I així, els obligats a dur a terme les tasques de protecció són la comunitat de propietaris de la urbanització o l'entitat urbanística col·laboradora corresponent: els propietaris de les finques de la urbanització responen solidàriament del compliment de les obligacions establertes i, si no l'han fet els subjectes obligats, de manera subsidiària correspon al municipi de fer-lo (article 4).

Per acabar, pel que fa al procediment, s'estableix que en tot el que no és previst en aquesta llei, és aplicable a la servitud el règim establert en el capítol II de la Llei 22/2001, del 31 de desembre, de regulació dels drets de superfície, de servitud i d'adquisició voluntària o preferent (article 6.5). Aquesta remissió, que hem d'entendre feta actualment a aquesta llei, ha estat derogada per la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets, que va derogar la Llei 22/2001 precedent, de 31 de desembre, i en concret en el capítol IV, del títol IV del llibre cinquè esmentat. La STSJC de 14 de febrer de 2011 ho raona tot dient: "la remisión que el apartado quinto del precepto que examinamos efectúa a la Ley 22/2001, de 30 de diciembre, y que en la actualidad, derogada esta, debe entenderse efectuada a la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro 5º del Código Civil

de Catalunya, lo es a los únicos efectos de la aplicación supletoria de la regulación más completa, que sobre las servidumbres efectúa la norma civil”.

En la medida que el objeto de la servidumbre es acceder a la finca forestal para hacer en ella trabajos de limpieza para constituir la franja, esta ha de ser calificada como una servidumbre forzosa. Efectivamente, esta servidumbre tendría los requisitos básicos de este derecho real limitativo de la propiedad establecidos en el artículo 566-1 del CCCat, en la medida que grava parcialmente una finca (la servient, de naturaleza forestal) en beneficio de otra (la dominante, de naturaleza urbana), y consiste en el otorgamiento a esta última de un determinado uso de la finca servient o en una reducción de las facultades del titular o la titular de la finca servient. Y, además, de acuerdo con el artículo 566-2.1 del CCCat, esta servidumbre es de naturaleza forzosa, porque se instituye por la ley, y por tanto los beneficiarios de la servidumbre pueden exigir la constitución en los supuestos y condiciones establecidos por la ley.

Tal como explica Llàtzer, esta servidumbre incorpora el elemento que distingue las servidumbres forzosas de las voluntarias, que no es otro que “la tutela coactiva o legitimación legal para exigir e imponerlas, donada que sirven un interés privado protegido por la ley”.³⁸⁹ Según esta autora, la servidumbre “no se impone para la mera utilidad, sino por criterios de necesidad, para paliar la carencia de un servicio o la imposibilidad de rentabilizar la finca. Destacamos dos aspectos: la necesidad atendible se mide con parámetros de normalidad y el contenido de la servidumbre se determina de acuerdo con ella e imponiendo el menor perjuicio a la finca sirviente”.³⁹⁰ Así lo calificó la STSJC de 19 de marzo de 2009: “como se desprende del precepto transcrito, el mismo no sólo establece una justificación o causa habilitante para una futura constitución de un título de servidumbre, sino que el artículo constituye ex lege un supuesto de servidumbre forzosa, erigiéndose en sí mismo como título. En el supuesto de que el propietario del terreno exterior y externo a la urbanización no permita el acceso a su finca para realizar los trabajos

³⁸⁹ LLÀCER MATAÇÀS, M. R. “L’evolució del règim de les servidums i el llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya: L’estat d’algunes qüestions problemàtiques.” *Comunicació a les XIV Jornades de Dret català a Tossa. Quarta ponència* [en línia]. Disponible a: <http://civil.udg.edu/tossa/2006/textos/com/4/mrllm.htm>.

³⁹⁰ LLÀCER MATAÇÀS, M. R. “Las servidumbres forzosas”. A: REBOLLEDO VARELA, A. L. (coord.). *Tratado de servidumbres*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi S.A., 2002, p. 939.

de formació de la franja de protecció, el apartado 4 permite su ejecución subsidiaria, tal y como aquí se llevó a cabo por el Consistorio”. O en aquesta altra STJC de 14 de juliol de 2011, sala quarta, quan s’afirma que aquesta franja suposa la “constitución de una servidumbre forzosa de carácter legal y público para el establecimiento de una franja cortafuegos, de evidente interés público”.

Definida, doncs, la servitud, el problema que se’ns planteja és com qualificar-la, tenint en compte que com ja hem vist aquesta té per objecte entrar en la finca servent i un cop allà talar i desemboscar les masses forestals del propietari privat forestal, per tal de garantir la seguretat contra incendis de la finca o conjunts de les finques urbanes confrontants.

Com a servituds forçoses, el CCCat n’estableix de tres tipus: de pas (article 566-7), d’accés a la xarxa general (article 566-8) i d’aqüeducte (article 566-9). De les tres, la que hi té més similitud és la servitud de pas, però hem de fer notar que no s’hi adiu totalment, ja que aquesta és descrita en els termes següents: “els propietaris d’una finca sense sortida o amb una sortida insuficient a una via pública poden exigir als veïns que s’estableixi una servitud de pas per a accedir-hi d’una amplada suficient i unes característiques adequades perquè la finca dominant es pugui explotar normalment”.

És obvi que la servitud que es constitueix per accedir a la finca veïna per talar arbres no és una servitud configurada com aquella que dona pas a la finca dominant fins a la via pública. En aquest sentit, la STSJC de 14 de febrer de 2011, secció segona, feu una anàlisi més detallada de la qüestió que plantegem, i la va qualificar tant com a servitud forçosa d’accés com de pas: “servidumbre forzosa, ‘únicamente’, para acceder a la finca o fincas afectadas y realizar en ellas los trabajos necesarios para crear, o mantener, la franja de protección”, incidint que d’acord amb la norma reguladora “‘el acceso’ a los terrenos incluidos en la franja de protección, ha de ser durante el tiempo ‘estrictamente necesario’ para la realización de los trabajos de limpieza, que se hará por el punto menos perjudicial o incómodo para la finca gravada”. D’acord amb l’argument judicial, la servitud forçosa que per imperatiu legal s’institueix, ho és només als efectes d’accedir a la finca en la qual s’ha de constituir la franja de protecció. Però tot seguit la qualifica

de nou com a servitud de pas: “nótese, que examinando su articulado, en particular los artículos 566 y ss, se constata, que la servidumbre que nos ocupa, tiene todas las características de una servidumbre de paso (véase artículo 566.7, y compárese con el apartado 2 del artículo 6 de la Ley 5/2003)”. Hem de fer notar que l’argument de la sentència esmentada és incomplet, perquè, com hem dit, la servitud que aquí tractem no ho és per anar d’una finca pròpia a la via pública passant per la finca servent, sinó per entrar en la finca servent, i fer-hi treballs determinats, que no és el supòsit que regula la llei, i per tant no és cert que aquesta servitud tingui “todas las características” de la servitud de pas, segons la regula la legislació civil.

Com hem dit, al nostre entendre, la sentència utilitza servitud d’accés analògicament a servitud de pas. Altrament, com a servitud d’accés el CCCat només regula en l’article 566-8 la servitud d’accés a una xarxa general dels propietaris d’una finca sense connexió a una xarxa general de sanejament o subministradora d’aigua, energia, comunicacions, serveis de noves tecnologies o altres serveis semblants que poden exigir als veïns que s’estableixi una servitud d’accés de característiques adequades per obtenir el servei i amb les connexions més adequades. També existeix en l’àmbit administratiu la servitud d’accés al mar, prevista en l’article 28 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, per accedir de manera pública i gratuïta al mar a través de finques privades que li són confrontants. Però aquests tampoc no serien els supòsits de la servitud que aquí tractem.

Però també és cert que en el nostre ordenament jurídic s’ha qualificat de servitud de pas, quan es tracta de l’entrada en finca aliena per fer-hi treballs de defensa de béns propis, en aquest cas de línies elèctriques. Així, l’article 55 de la Llei 40/1994, de 30 de desembre, d’ordenació del sistema elèctric nacional, qualifica com a servitud de pas d’energia elèctrica la que grava els béns aliens i que comprèn a més del vol sobre el predi servent, l’establiment de pals, torres o suports fixos per a la sustentació dels cables conductors d’energia; l’ocupació de subsol pels cables conductors, i el dret de pas o accés i l’ocupació temporal de terrenys o altres béns necessaris per atendre’n la vigilància, conservació i reparació. En aquest sentit, doncs, és evident la similitud que hi ha entre aquesta servitud elèctrica, qualificada

com a servitud de pas per una norma amb rang legal, i la que regula la llei catalana que ara ens ocupa.

També cal esmentar que una cosa és la servitud pròpiament dita, i una altra la franja en qüestió, com encertadament aclareix la STJC de 6 de maig de 2010: “la creación de una franja de prevención de incendios se realiza por servidumbre forzosa para acceder a la misma y efectuar en ella los trabajos de limpieza necesarios”. Queda clar, doncs, segons aquest argument, que el TSJC considera que la servitud d'accés a la franja i la franja són dues coses totalment diferents: la servitud dona dret a “passar” per la finca servent, i fer-hi els treballs preventius, talant, esbrossant, i netejant la franja de vint-i-cinc metres que pertany a una persona aliena a la urbanització mateixa que es pretén defensar del foc. La franja, en canvi, és el resultat material d'aquests treballs i el que genera la protecció dels edificis. Així ho estableix seguidament la mateixa sentència quan es diu el següent: “todo ello pone de manifiesto, la errónea interpretación que del precepto de la Ley 5/2003, realizan tanto el JEC, como las partes demandada y codemandada, y finalmente el perito procesal, al identificar la servidumbre de constante referencia con la franja de protección misma, cuando ello no es así”.³⁹¹ És a dir, la sentència diferencia el que és purament la franja de protecció —el terreny on es duen a terme les actuacions— del dret a accedir als terrenys damunt dels quals s'institueix la franja.

I en fer-ho, aquesta franja considerada en si mateixa, es constitueix en una limitació del dret de propietat que ha de suportar la finca, la qual no és expropiable ni indemnitzable per si mateixa, a diferència del dret a accedir-hi per fer-hi els treballs, que sí que ho és. A aquesta conclusió hi arribem quan la mateixa STJC de 14 de febrer de 2011 diu textualment que “no podemos compartir la tesis de la apelante teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente realizadas complementadas por el hecho de que con la constitución de la servidumbre no hay una privación o expropiación del dominio que corresponde al titular de los terrenos en el sentido previsto en los artículos 33 de la CE y 349 del CC, sino una mínima

³⁹¹ En aquests supòsits les parts discutien sobre la quantia de la indemnització que el Jurat d'Expropiació havia fixat en l'expedient de fixació del preu just que havia tramitat l'Ajuntament, cosa que el Tribunal rebutja per entendre que no procedeix aquest tràmit, com tot seguit veurem.

limitación del dominio y como tal indemnizable teniendo en cuenta el restringido uso que tienen los terrenos considerados, al estar clasificados como no urbanizable con la clave 8 de zona forestal”. La pròpia sentència afirma que l’afecció que pateixen els terrenys afectats per la franja de protecció “no es sino consecuencia inherente a la regulación normativa propia del sector de prevención de incendios forestales que delimita de un determinado modo los terrenos afectados, las obligaciones inherentes y los efectos que produce dicha afectación, de lo cual no puede afirmarse la existencia de una privación singular de sus propiedades y derechos protegidos por la garantía expropiatoria a la que se refieren los artículos 33.3 de la Constitución y 349 del Código Civil citados, y ello sin perjuicio de la indemnización que corresponde por la limitación sufrida, puesto que el artículo 6.3 determina el derecho a una indemnización consistente en el valor de la parte afectada de la finca sirviente y la reparación de los perjuicios que el paso pueda ocasionar”. Finalment, és en la STSJC, secció quarta, de data 9 de setembre de 2011, en la qual es defineix amb més claredat aquesta franja com a independent a la servitud: “la tala de árboles ha creado una franja de protección. Ésta se establece esencialmente a favor de los propietarios de las fincas. Y tal franja comporta, desde luego una vez constituida en forma la servidumbre, un derecho de paso para mantener libre de árboles y maleza la zona afectada pues en otro caso perdería su efectividad de cortafuegos, actividad que el propietario del predio sirviente no podrá impedir, por su carácter imperativo y forzoso”.

Que la limitació del deure de propietat sigui considerada per la STJC de 14 de febrer de 2011 com a “mínima” és una opinió que en cap cas no podem compartir; en canvi ens sembla més encertada la STJC de 14 de juliol de 2011, sala quarta, quan les qualifica com a mínim d’“importantes”: “como es también público y notorio, amén de explicitado en los dictámenes periciales, implica una serie continua de tareas inherentes a la finalidad para la que fue establecida y para el debido mantenimiento, como es el paso de personas, vehículos, maquinaria especializada, y, previamente a la creación de la misma, talas de arbolado, aplanamiento del terreno, limpieza del mismo y acondicionamiento para el fin perseguido, lo cual, y sin especiales conocimientos periciales, resulta obvio que implican importantes limitaciones a la propiedad”.

C) La indemnització al propietari forestal per la constitució de la franja

Constituïda la servitud, segons l'article 6 de la Llei 5/2003 de referència constant, caldrà indemnitzar els propietaris privats dels terrenys forestals afectats, una indemnització que “consisteix en el valor de la part afectada de la finca servent i la reparació dels perjudicis que el pas pugui ocasionar”. Aquesta indemnització és la que pertoca per la constitució de tota servitud forçosa, ja que segons l'article 566-10 del CCCat aquestes servituds solament es poden establir si es produeix el pagament previ d'una indemnització igual a la disminució del valor de la finca servent afectada.

D'acord amb l'opinió de Zahino, el caràcter previ de la indemnització esmentada en el precepte permet afirmar que es tracta d'una indemnització diferent de la prevista en el paràgraf següent, pels danys i perjudicis derivats de l'exercici abusiu de la servitud que, lògicament, es produiran amb posterioritat.³⁹² Segons aquesta autora, de la mateixa manera que ho preveu l'article 564.2 del CC espanyol, la indemnització prèvia pretén compensar el perjudici inicial previsible que l'establiment de la servitud pogués comportar per a la finca servent en disminuir el seu valor com a conseqüència de gravamen: per a la seva fixació, no ha de tenir-se en compte el major benefici que obtingui el predi dominant com a conseqüència del dret de servitud. Així ho va corroborar la sentència STJC de 18 de setembre de 2008 en dir que: “con la indemnización de los daños y perjuicios establecido en el art. 9.2, se pretende que el menoscabo surgido en el predio sirviente sea restablecido, lo que no equivale a que el enriquecimiento del dominante sea participado por el sirviente calculando ya no sólo el valor del fundo dominante sino también el propio”.

Seguint Rebolledo, la indemnització que comporta la constitució d'una servitud de pas és el valor del terreny que s'ocupa i l'import dels perjudicis que causa en el predi servent. Pel que fa al valor del terreny que s'ocupa, aquest vindrà donat per la

³⁹² ZAHINO RUIZ. M. L. “El contenido y el modo de ejercicio de las servidumbres Comentario de la STSJC, Sala Civil y Penal, 18.9.2008”. A: *INdret. Revista para el Análisis del Derecho*. Barcelona, juliol de 2009, p. 11.

valoració ordinària del mercat en el moment de la seva fixació, tenint present però que el propietari no perd el dret de propietat, sinó una limitació d'aquest dret. És només una limitació del dret de gaudi i, per tant, no constitueix l'equivalent al valor a la finca, sinó a l'ocupació temporal que comporten aquests treballs en la finca servent. En canvi, la quantificació dels danys i perjudicis respon més a la naturalesa de rescabament del dany patrimonial que causa l'exercici o imposició del gravamen al predi servent. A parer d'aquest autor, la indemnització ha de comprendre “no solo el daño efectivo producido por el ejercicio de tránsito sino también la depreciación que el valor económico de cualquier predio sufre con la imposición de un gravamen permanente de estas características [...] con la consecuencia de que el predio la indemnización será debida (con la cuantificación que corresponda) aún cuando el predio por el que se imponga esté inculto”.³⁹³

Però, com hem vist, aquesta no és l'opinió dels nostres tribunals en aquest supòsit, ja que consideren que només s'ha d'indemnitzar pel dret de pas, però no la possible pèrdua de valor de la finca, perquè aquesta és conseqüència de la limitació que ha de suportar. Així, per exemple, la STSJC, secció segona, de 20 de març de 2017, ho equipara amb les indemnitzacions per les servituds de carreteres: “En este sentido y en relación a las limitaciones impuestas por el régimen de las carreteras la sentencia de 17 de Julio del 2012 (Recurso: 4227/2009), que una cosa es la indemnización por demérito, que viene determinada en función de la efectiva depreciación de la finca como consecuencia del perjuicio real ocasionado por la expropiación, perjuicio que necesariamente ha de acreditarse y, en su caso, indemnizarse conforme a los criterios de valoración de ese demérito (por todas, Sentencia de 27 de septiembre de 2010 —recurso de casación 1846/09—); y otra bien distinta la relativa a la constitución de las servidumbres y limitaciones que establece la legislación sobre carreteras, que por no entrañar una privación singular de derechos o intereses legítimos no son indemnizables (Sentencias de 19 de enero de 1997 —recurso de casación 3863/1993—; 9 de enero de 1998 —recurso de casación 1841/1994—, 25 de marzo de 2011 —recurso de casación 6448/06— y 14 de febrero de 2012 —recurso de casación 6135/08—)”. En el mateix sentit, la STS,

³⁹³ REBOLLEDO VARELA, A. L. “La servidumbres de paso”. A: *Tratado de servidumbres*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi S.A., 2002, p. 939.

sala tercera, secció sisena, de 25 de març del 2011 diu: “consideración distinta debe merecer la relativa a la constitución de las servidumbres, en cuanto por no entrañar una privación singular de derechos o intereses legítimos no son indemnizables (Sentencias de 19 de enero de 1997 —recurso de casación 3863/1993— y 9 de enero de 1998 —recurso de casación 1841/1994—)”.

Per tant, segons la doctrina jurisprudencial, la franja en si mateixa només és una limitació dels drets del propietari forestal, imposada per la mateixa llei i en benefici de la prevenció d'incendis, que com a tal no ha de ser indemnitzada. En canvi, el dret a accedir a la finca sí que es considera una servitud forçosa de pas, que com a tal haurà de ser indemnitzada en els termes previstos en la llei. Una altra qüestió és que per fixar el valor del dret de pas, es consideri un percentatge del valor de la finca, tal com va establir la STSJC de 14 de febrer de 2011: “centrándonos pues en la indemnización de la servidumbre, debe tomarse como base, tal y como indica el apartado 3º del artículo 6 de la Ley 5/2003, el valor de la parte de finca afectada por la servidumbre, [...] se estima más adecuado establecer un porcentaje del 15% sobre el valor del suelo afectado, suficiente para compensar tanto el trabajo realizado sobre la misma franja perimetral, por tanto, ocupándola temporalmente, como el acceso a la misma para su realización”.

Pel que fa a la indemnització pels danys produïts, segons Karrera la casuística dependrà del destí de la finca dominant i dels danys ocasionats al predi servent.³⁹⁴ Des d'aquesta perspectiva, el valor dels danys produïts presenta caràcter de dany contingent i circumstancial que obeeix als perjudicis realment causats, al·legats i provats tant per l'establiment (per exemple, tala d'arbres) com per l'exercici de la servitud (per exemple, brutícies). Aquest dèbit es determina a posteriori de l'exercici inicial del dret conforme es produeixi el dany, i els perjudicis s'abonaran en cada ocasió en què es generin. Per la seva naturalesa, aquesta indemnització presenta caràcter indemnitzatori propi dels danys irrogats, és a dir, el seu lliurament

³⁹⁴ KARRERA EGIALDE, M. “Comentario al art. 564 del Código Civil”. A: *Código Civil Comentado*. Madrid: Ed. Civitas, SA, gener de 2016, volum I. BIB2011\1755 [en línia].

té caràcter definitiu i, òbviament, no engloba les molèsties ocasionades de caràcter subjectiu.

La indemnització que pertoca al propietari forestal al nostre entendre haurà de comprendre tant la pèrdua present de la totalitat dels aprofitaments forestals que fruit de l'aplicació de la llei pateix com a conseqüència de la neteja o aclarida per constituir la franja de protecció, com també i de manera molt especial, a mena de lucre cessant, la pèrdua de la possibilitat futura d'obtenir els aprofitaments forestals esmentats en el mateix terreny afectat que s'haurà de mantenir com a tal franja de protecció. En aquest segon aspecte, però, entenem que segons la doctrina jurisprudencial sobre la impossibilitat d'indemnitzar meres expectatives o "somnia de fortuna", en expressió de l'Alt Tribunal, només serà indemnitzable el lucre cessant en el supòsit que el propietari forestal tingui aprovat un instrument d'ordenació forestal, en el qual es prevegin les actuacions i els rendiments potencials d'aquests terrenys.

Només així, tramitant l'expedient d'expropiació i indemnitzant el dany emergent i el lucre cessant, s'obtindrà la reparació legítima dels perjudicis que pateix el propietari d'un sòl forestal al qual s'impedeixen de present i de futur els aprofitaments forestals que legítimament li pertanyen, per mor de protegir dels incendis uns terrenys de naturalesa urbana que li són limítrofs i aliens. En aquest sentit, és interessant la manera com la Diputació de Girona ha regulat la qüestió que plantegem en la seva Ordenança reguladora del servei municipal d'obertura i manteniment d'una franja exterior de protecció al voltant de les urbanitzacions, nuclis de població, edificacions i instal·lacions aïllades i de manteniment de les parcel·les interiors i zones verdes, en compliment del que preveu la Llei 5/2003, de 22 d'abril i les seves modificacions.³⁹⁵

L'ordenança esmentada que s'ha aprovat com a ordenança tipus perquè, si escau, els ajuntaments l'aprovin com a pròpia, ofereix paràmetres objectivables per tal

³⁹⁵ L'Ordenança tipus en qüestió recull el que se sustenta en aquesta tesi, a partir de les consideracions fetes pel Consorci Forestal de Catalunya: Disponible a: http://www.ddgi.cat/web/recursos/document/2645/2749/model_de_reglament_d_establiment_de_servei [Consulta: 12 de gener de 2020].

d'indemnitzar diferents conceptes i ajudar així a la pacificació de les qüestions litigioses que sovint es presentaven en ocasió de la implantació d'aquestes franges. L'article 9 en qüestió diu així: "pel que fa a la indemnització per la servitud generada per la franja, el projecte executiu o memòria valorada identificarà els m² totals afectats per la servitud regulant que, per al càlcul posterior individual de la indemnització, es tindran en compte les normes de valoració cadastral tant per a la fixació del preu/m² de sòl, com per al càlcul del percentatge de l'afectació d'aquest, el qual s'aplicarà per a determinar l'import final de la indemnització seguint la següent fórmula:

$$\text{Superfície afectada (m}^2\text{)} \times \text{preu/m}^2 \times \text{percentatge d'afectació sobre el valor sòl afectat} = \text{import de la indemnització.}$$

L'import de la indemnització serà quantificat individualment i posat a disposició de l'afectat en el mateix moment que se li notifiqui la realització de l'actuació, i en tot cas, abans de portar-la a terme materialment. Els propietaris forestals afectats per la franja de protecció podran justificar que disposen d'un instrument de gestió forestal aprovat i vigent per l'administració competent i que l'estan executant d'acord al mateix; per calcular l'import de la indemnització es tindrà en compte el lucre cessant de la producció en base a les dades de l'instrument d'ordenació forestal. En aquest cas, el propietari forestal haurà de presentar una valoració de la finca realitzada per un facultatiu forestal". Com es pot comprovar, en aquesta ordenança tipus hom concilia els drets dels propietaris forestals, tot discernint aquells que són propietaris passius, és a dir, els que no facin cap activitat en la finca, dels que en canvi són silvicultors o propietaris actius, als quals se'ls reconeix com a quantitat a indemnitzar el lucre cessant, a determinar d'acord amb l'instrument d'ordenació forestal que tinguin aprovat. Aquesta és, al nostre entendre, una manera més equitativa de compensació dels perjudicis reals soferts pels propietaris esmentats, quan se'ls imposa una càrrega d'aquesta naturalesa en prevenció de finques confrontants de naturalesa urbana.

4.4. LES MESURES ADMINISTRATIVES QUE PODEN FACILITAR EL DEURE DE CONSERVACIÓ

4.4.1. La necessitat de l'activitat de foment

Tal com s'ha apuntat anteriorment, la conservació dels boscos depèn de manera necessària de la confluència de dos vectors: l'ordenació acurada i la gestió sostenible consegüent dels terrenys forestals per part dels propietaris privats, i la corresponsabilització econòmica de l'Administració en la seva execució.

La propietat forestal considerada en si mateixa i en relació amb els altres tipus de propietat del sòl és la propietat menys valorada econòmicament. En aquest sentit, és expressiva l'opinió de Barnés quan diu que les càrregues i deures que s'institueixen respecte de cada tipus de bé immoble haurien de ser proporcionals al seu valor, ja que “la naturaleza de un bien es determinante igualmente de una mayor o rentabilidad económica. Así es evidente que, en una hipotética escala de rentabilidad económica o utilidad privada de la propiedad inmueble, la urbana se ubicaría en el vértice; seguida a notable distancia, por la agraria, y, en último lugar, de ordinario, por la forestal, que es ‘la hermana pobre’ de cuantas formas de propiedad recaen en el suelo”.³⁹⁶

Per tant, la tasca ingent de conservar de manera permanent i il·limitada els boscos suposa una càrrega insostenible per als propietaris privats, ja que malgrat que són un bé ambiental de protecció especial, en la gran majoria de forests no s'obté un rendiment econòmic que compensi l'esforç de la seva conservació. Mostra del que diem és el comentari que abans hem transcrit del professor T. R. Fernández, quan dubtava de la idoneïtat d'imposar un deure d'aquesta naturalesa sense compartir amb l'Administració les despeses que comporta. En el mateix sentit, autors com Bauzá Martorell i Soriano García sostenen que sense una activitat pública de foment en favor d'aquells propietaris privats que de manera voluntària planifiquin

³⁹⁶ BARNÉS VÁZQUEZ, J. “La propiedad agraria en España”. A: *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996, p. 571.

la gestió sostenible dels seus boscos, es fa impossible que s'acompleixi aital deure de mantenir els terrenys forestals en situació d'evitar el risc d'incendis forestals.³⁹⁷

També expressa la necessitat d'una corresponsabilització pública Gómez Barahona, per qui no es pot exigir aquest esforç als propietaris d'uns boscos que ja de per si ofereixen de manera gratuïta externalitats a la societat, per la qual cosa el deure “supone una palmaria vulneración del principio de igualdad en la contribución de las cargas públicas, implica un grave riesgo de desvinculación del propietario forestal y, en última instancia, un grave riesgo para la conservación de las masas forestales”.³⁹⁸ Encara és més categòrica i radical l'opinió de Sánchez Blanco que sosté que aquesta càrrega constant d'obligacions al propietari forestal porta a una situació jurídica que per definir-la hauríem de defugir del concepte de *propietat* tota vegada que se'ls està tractant implícitament com si es tractés d'una concessió de recursos demaniais forestals: “no es fácil que se obtengan resultados favorables, con la excepción de que se pretenda operar mediante la desviada técnica de publicar, de manera incondicionada, las superficies forestales, a través de la dinámica marcada por el enunciado de incrementar la propiedad pública, desde el resorte de forzar incumplimientos que articulen la expropiación sanción”.³⁹⁹

Per altra banda, hi ha tot un seguit de productes i d'externalitats per les quals el propietari no percep cap ajuda: tal com denuncien les entitats més representatives del sector, hi ha molts productes no fusters d'aprofitament no regulat, dels quals els ciutadans s'apropien de facto lliurement sense sufragar els costos de la gestió forestal (bolets, plantes aromàtiques, escorces, etc.).

Tampoc es comptabilitzen ni es retribueixen encara avui els serveis ambientals que generen els boscos, cosa que es coneix com a *externalitats ambientals*, com són la regulació hídrica, la millora de la qualitat de l'aigua, l'efecte embornal de carboni

³⁹⁷ BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Op. cit.*, p. 8.

³⁹⁸ GÓMEZ BARAHONA, A. “El marco legal de la gestión forestal”. A: *Estudios de derecho y gestión ambiental*. Madrid: Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, vol. 1, p. 411.

³⁹⁹ SÁNCHEZ BLANCO, Á. “El régimen de la propiedad forestal en los montes y en los espacios naturales protegidos”. A: *Propiedad, Expropiación y Responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996, p. 628.

atmosfèric, el control de l'erosió i dels processos de desertificació, i la preservació de la biodiversitat, així com la seva contribució al paisatge. Així ho reconeix, per altra banda, des de l'any 2003 l'article 65 de la LM, que en data d'avui encara no s'ha desenvolupat en aquest particular:⁴⁰⁰ “1. Las Administraciones públicas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados. 2. Para estos incentivos se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes factores: a) La conservación, restauración y mejora de la biodiversidad en ecosistemas y especies forestales y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin. b) La fijación de dióxido de carbono en los montes como medida de contribución a la mitigación del cambio climático, en función de la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de su biomasa forestal aprovechable. c) La conservación de los suelos y del régimen hidrológico en los montes como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas silvícolas contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y la mejora de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. d) La mejora de la calidad del aire y la disminución de ruidos. 3. Las Administraciones Públicas podrán aportar estos incentivos por las siguientes vías: a) Subvención al propietario de los trabajos dirigidos a la gestión forestal sostenible. b) Establecimiento de una relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado. c) Inversión directa por la Administración”. Moltes veus apunten sobre la necessitat del que s'anomena *pagament per serveis ambientals* (PSA), una contraprestació als propietaris que fan aquesta prestació que no suposa l'explotació econòmica dels boscos sinó el lliurament generalitzat dels serveis ambientals que aquests ofereixen, i que es fonamentaria en una adaptació del principi del dret ambiental “qui contamina paga”, tot afirmant que qui ajuda a descontaminar cobra (o hauria de cobrar).⁴⁰¹

⁴⁰⁰ En relació amb aquest precepte, la disposició addicional novena de la LM estableix que a l'efecte del que preveu l'apartat 1 de l'article 3 de la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratiu i dels incentius fiscals al mecenatge, es consideren inclosos entre els fins d'interès general els orientats a la gestió forestal sostenible.

⁴⁰¹ Sobre aquesta qüestió, RODRÍGUEZ CHAVES MIMBRERO, B. “Pago por servicios ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español.

Per altra banda, tots aquests valors són reconeguts per la legislació bàsica forestal vigent, que, en la modificació produïda l'any 2015, en l'exposició de motius reconeix els boscos com a infraestructures verdes productes de serveis ambientals: "En aquesta modificació s'aprofundeix en la imbricació del territori forestal com una part molt important del món rural, al qual pertany, i al desenvolupament del qual ha de coadjuvar de manera activa. D'altra banda, es perfecciona l'equilibri entre els tres pilars imprescindibles de la gestió forestal sostenible, és a dir, l'econòmic, l'ecològic i el social. Igualment es reconeix el concepte de multifuncionalitat de les forests espanyoles, és a dir, la seva capacitat de complir simultàniament amb diverses funcions econòmiques, ecològiques i socials, incloent les culturals (materials i immaterials), sense que cap d'elles vagi en detriment de les altres".

Davant d'aquest tessitura, i fent abstracció doncs d'aquesta manca de pagament dels serveis ambientals per part de la societat que en gaudeix, cal plantejar com ha de contribuir l'Administració pública en el compliment del deure que s'exigeix als propietaris privats. En el nostre ordenament jurídic, té una llarga tradició l'activitat pública consistent a atorgar ajudes econòmiques, directes o indirectes, o mesures de naturalesa similar, per tal d'atendre les necessitats de sectors determinats de l'economia. Aquesta activitat, coneguda històricament com a *activitat de foment*, té els orígens en la necessitat d'ajudar els sectors estratègics que necessitaven un ajut econòmic per a la seva viabilitat, com va succeir originàriament en sectors industrials o agrícoles, però que en els darrers decennis s'ha estès a molts altres sectors que han pres rellevància econòmica i social, com pot ser el medi ambient, la cultura, la investigació científica, l'habitatge, etc.

Segons una accepció bastant comuna que Sánchez Morón sintetitza, l'activitat de foment comprèn el conjunt de mesures que els poders públics utilitzen per estimular, promoure, incentivar o sostenir activitats o iniciatives privades

Apuntes sobre su situación actual y perspectivas". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2013, núm. 24, BIB 2013/598, p. 1-49.

determinades, per entendre que en elles hi concorre un interès públic.⁴⁰² Aquesta és una descripció similar però més actualitzada que la que va emprar originàriament Jordana de Pozas, que la va definir com “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de carácter general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos”.⁴⁰³

L'activitat de foment és una expressió actual de l'Estat social, que intervé en l'economia per tal d'assegurar no sols la producció de béns, sinó també l'equilibri econòmic dels territoris i el benestar de la ciutadania. És una activitat, per tant, que ajuda els sectors que sense ella no podrien subsistir amb els propis béns o els recursos que generen, o que són deficitaris en origen, i la pèrdua dels quals generaria perjudicis greus a la societat. Aquesta activitat de foment és reconeguda en la mateixa CE en diversos preceptes, un d'ells en l'article 130 quan declara: “los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”. Aquest és un principi recollit dins del que hom considera que ha de ser també una de les funcions del text constitucional, contenir normes “destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica” (STC 1/1982, de 28 de gener).

En aquest aspecte, l'Estatut de Catalunya (EAC) ho desenvolupa amb més detall, quan en l'article 46.4 de l'EAC 2006 estableix: “els poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del paisatge, la defensa del litoral, el foment de les activitats agràries, ramaderes i silvícoles i una distribució equilibrada al territori dels diferents sectors productius, els serveis d'interès general i les xarxes de comunicació”. Aquesta seria la raó de ser que històricament s'adoptessin mesures d'aquesta naturalesa que incidien de manera

⁴⁰² SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo. Parte General*. 16a ed. Madrid: Ed. Tecnos, 2020, p. 808. L'autor proposa substituir el concepte *activitat de foment* per *activitat de promoció*, més adient a la terminologia del dret europeu.

⁴⁰³ JORDANA DE POZAS, L. “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo”. *Revista de Estudios Políticos*, 1949, núm. 48, p. 46.

especial en el sector primari en general (agrícola, ramader i forestal), entre moltes altres raons estratègiques per preservar les necessitats de subsistència alimentària de la població; però com dèiem, actualment les mesures econòmiques de foment s'han estès a molts altres sectors. A ben segur que en la determinació de quins són els sectors als quals s'han de destinar recursos públics, hi ha un factor determinant que és el plantejament polític que hom vulgui donar-hi. Tal com explica Gimeno Feliu, el fet que es decideixi per un sector o un altre depèn “no sólo de las circunstancias objetivas en que tal actividad se viene desarrollando, sino también de las distintas fórmulas políticas y de la ideología dominante de cada época sobre las distintas finalidades que debe satisfacer el Estado”.⁴⁰⁴

Pel que fa al que aquí ens ocupa, és evident que aquesta mena d'ajudes públiques als propietaris privats perquè duguin a terme accions de conservació dels boscos tenen una doble fonamentació: primer, el fonament ambiental, en la mesura que com sigui que els boscos ja hem dit reiteradament que són reconeguts per la seva multifuncionalitat d'interès públic, necessiten aquesta implicació de l'Administració per tal de poder fer front a les càrregues que necessita la seva conservació i que es mantingui aquesta utilitat pública. La segona fonamentació és la del desenvolupament rural, que té per objecte el reequilibri econòmic de la riquesa en el territori i que, com veurem, fonamenta ajudes importants de la UE envers els seus estats membres, que incideixen en el sector forestal.

Les ajudes a aquest sector forestal, a més, serveixen a la doble finalitat que Fernández Farreres expressa que poden tenir les mesures de foment: per un costat, fer possible econòmicament que el beneficiari pugui desenvolupar la conducta pròpia que es considera d'interès públic i, per l'altre, induir el beneficiari que faci “una concreta y determinada conducta o actividad con arreglo a los objetivos que, aquí sí, fija el otorgante, con una mayor constricción, por ende de su libertad de acción, de actuación”.⁴⁰⁵ Mitjançant les seves ajudes econòmiques no sols es fa possible que els particulars puguin actuar en el sector forestal que és deficitari, sinó

⁴⁰⁴ GIMENO FELIU J. M. “Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)”. *Revista de Administración Pública*, maig-agost 1995, núm. 137, p. 149.

⁴⁰⁵ FERNANDEZ FARRERES, G. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: IEF, 1983, p. 246.

que a més, ho facin d'una manera tal que s'aconsegueixin els objectius públics que justifiquen l'auxili econòmic.

La legislació forestal bàsica espanyola preveu la necessitat que l'Administració articuli mesures de foment als propietaris ja sia mitjançant subvencions, exempcions fiscals, inversió directa de l'Administració, o qualsevol altre mecanisme, donant prioritat als que aprovin instruments d'ordenació forestal. En coherència amb aquesta exigència, hom estableix també que s'incentivarà preferentment la implantació de projectes d'ordenació, plans d'ordenació o altres instruments de gestió equivalents a les forests privades i públiques no catalogades (articles 63 i següents de la LM).⁴⁰⁶ Aquestes mesures de foment també les recull la llei forestal catalana (article 64 i següents de la LF), que estableix que s'articularà ajuda tècnica i econòmica a les entitats públiques i privades i als particulars, individualment o associats, per tot un seguit d'accions que es consideren prioritàries, i defineix com a tals les que s'ajusten a les directrius del Pla general de producció forestal, les que recauen sobre propietaris de terrenys forestals sotmesos a limitacions específiques o inclosos en zones d'actuació urgent o de perill d'incendi, les que signifiquen el manteniment o l'increment de llocs de treball, i les establertes pels instruments aprovats d'ordenació i planejament forestals.

Tot seguit analitzem de manera descriptiva i succinta com aquesta acció de foment de l'Administració pública es concreta en el sector forestal, i per fer-ho analitzarem molt sumàriament les ajudes més típiques a través de les quals s'articulen les mesures que ordinàriament utilitzen els poders públics.

A) Subvencions públiques

D'acord amb el que disposa l'article 2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, s'entén per *subvenció* qualsevol disposició dinerària feta per qualsevol de les administracions públiques i pels organismes i altres entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que hi són vinculades, a favor de

⁴⁰⁶ Sobre l'evolució de les mesures de foment en el sector forestal, vegeu SARASÍBAR IRIARTE, *Op. cit.* (2007), p. 203 i seg.

persones públiques o privades, sempre que compleixin els requisits següents: *a)* que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris; *b)* que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un objectiu determinat, l'execució d'un projecte, l'organització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja efectuats o per efectuar, o la concurrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert, i *c)* que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.

D'una manera similar, l'article 87 del Text refós de la llei de finances públiques de Catalunya aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, considera *subvenció* tot ajut que comporti una disposició de fons públics acordada per la Generalitat o les seves entitats autònomes a càrrec dels seus pressupostos, que tingui per objecte un lliurament dinerari entre els diferents òrgans i unitats de l'Administració pública de la Generalitat, o d'aquests a altres entitats públiques o privades i particulars, i que compleixi els tres mateixos requisits que hem vist en la norma estatal. En aquesta línia, doncs, les subvencions de què aquí tractarem que es destinen als propietaris forestals, ho són sense esperar-ne una contraprestació directa, sinó per aconseguir un objectiu determinat, la conservació dels boscos, que té un interès social notori.

Diguem ja d'entrada que aquestes subvencions, tot i que ho siguin per a qüestions concretes, es vinculen generalment a aquestes tasques de conservació per mitjà de la gestió forestal sostenible que porten a terme els propietaris privats, en el marc d'algun dels instruments d'ordenació forestals de què abans hem tractat. Per tant, disposar de l'IOF serà un dels requisits per poder accedir a les ajudes públiques, la qual cosa posa en evidència que aquest és el primer pas de l'estratègia: l'ordenació forestal dels boscos per part dels propietaris privats.

Actualment, les subvencions que permeten que una part dels propietaris forestals actuï en aquesta línia són possibles mercès a l'impuls econòmic que prové de les ajudes de la UE. Malgrat que com ja hem tractat abans, la UE no té competències en la matèria forestal, hom hi incideix per mitjà d'altres títols competencials, i en el

que ara tractem, per mitjà de les competències en matèria de desenvolupament rural. La possibilitat que la UE atorgui subvencions està prevista en l'article 107 del TFUE que les preveu sempre que no siguin incompatibles amb el mercat interior i no afectin els intercanvis comercials entre estats membres, que falsegin o amenacin falsejar la competència, afavorint empreses o produccions determinades. D'aquesta manera, entre d'altres, hom preveu que es poden atorgar ajudes destinades a facilitar el desenvolupament d'activitats determinades o de regions econòmiques determinades, sempre que no alterin les condicions dels intercanvis en forma contrària a l'interès comú. Aquest serà, doncs, el marc en el qual es poden atorgar subvencions al sector forestal dels estats membres, promoure aquesta activitat forestal en el marc del desenvolupament rural. Val a dir, però, que aquestes ajudes s'atorguen a partir del principi de complementaritat, de manera que suposen un cofinançament de projectes, programes o activitats que parcialment també financen amb subvencions els estats membres, i en una altra part els mateixos propietaris.⁴⁰⁷ Aquestes ajudes europees a més són gestionades per les comunitats autònomes, i no per l'estat receptor, ja que d'acord amb el principi de neutralitat del dret europeu, en cap cas no es pot alterar l'àmbit de competències en virtut d'aquesta connexió comunitària, de tal manera que l'execució del dret europeu correspon a l'Administració que tingui la competència segons el dret intern.⁴⁰⁸ En aquest cas, la gestió de les subvencions europees en matèria forestal correspon a la Generalitat de Catalunya, tal com ho preveu l'article 114 de l'EAC, en tractar-se d'una matèria de la seva competència, ja que té l'exercici de l'activitat de foment atorgant subvencions amb càrrec a fons propis, però també la gestió, incloent-hi la tramitació i concessió, en les matèries de competència exclusiva, o compartida o executiva, de les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables.

Com ja hem comentat en el capítol segon, a Catalunya és el Centre de la Propietat Forestal (CPF) qui gestiona aquestes subvencions, ja que d'acord amb l'article 1 de la Llei 7/1999, de 30 de juliol, el CPF "actua dins el seu àmbit competencial com a instrument executor de les polítiques establertes per la unitat competent en matèria de forests segons els objectius, eixos i línies d'actuació establerts en el Pla general

⁴⁰⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Op. cit.*, p. 818.

⁴⁰⁸ PIZARRO NEVADO, R. *Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2000, p. 259.

de política forestal”. Una bona part dels ajuts que es gestionen des del CPF estan inclosos en el Programa de Desenvolupament Rural (PDR) de Catalunya, actualment el que correspon al període 2014-2020 que va ser aprovat per la Comissió Europea mitjançant la Decisió d’execució C (2015) 5325 final, de 28 de juliol de 2015. Aquest PDR se sustenta en el Reglament (UE) 1305/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, relatiu a l’ajuda al desenvolupament rural a través del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER),⁴⁰⁹ que estableix una atenció especial a la conservació i la promoció dels recursos genètics forestals, i concedeix tot un seguit d’ajudes econòmiques dirigides al foment de les zones rurals. El FEADER pretén estimular el creixement de les zones rurals, tot fomentant-ne les activitats econòmiques, ambientals i socials i creant ocupació. Per altra banda, amb aquestes línies de finançament, es pretén reforçar la sostenibilitat i la protecció dels recursos naturals.

Pel que fa al sector forestal, a través d’aquestes subvencions hom promou tota mena de programes forestals, estatals o regionals, o instruments equivalents, per tal de portar a terme els compromisos contrets en les conferències ministerials sobre la protecció dels boscos a Europa que permetin l’aplicació de l’Estratègia forestal de la UE. En aquest sentit i d’acord amb el que es justifica en la consideració vint-i-vuitena, el programa FEADER subvenciona els titulars forestals i les associacions de propietaris que presten serveis silvoambientals o climàtics assumint compromisos per reforçar la biodiversitat, conservar els ecosistemes forestals d’alt valor, millorar-ne el potencial de mitigació del canvi climàtic i d’adaptació i reforçar el valor protector dels boscos pel que fa a l’erosió del sòl, el manteniment dels recursos hídrics i els riscos naturals.

⁴⁰⁹ Aquest reglament va ser desenvolupat pel Reglament Delegat (UE) n.º 807/2014 de la Comissió, d’11 de març de 2014 i pel Reglament d’Execució (UE) n.º 808/2014 de la Comissió, de 17 de juliol de 2014. Finalment, fou modificat en alguns aspectes pel Reglament (UE) 2017/825 de Parlament Europeu i del Consell de 17 de maig de 2017, relatiu a la creació del programa de suport a les reformes estructurals per al període 2017 a 2020 i pel qual es modifiquen els reglaments (UE) n.º 1303/2013 i (UE) n.º 1305/2013.

Així doncs, a Catalunya, més enllà d'algunes línies de subvencions al sector forestal per prevenir incendis que poden atorgar algunes diputacions,⁴¹⁰ les subvencions al sector forestal són les que majoritàriament provenen del PDR esmentat i que actualment estan regulades per l'Ordre ARP/93/2018, de 19 de juny, per la qual s'aproven les bases reguladores dels ajuts a la gestió forestal sostenible en el marc del Programa de Desenvolupament Rural de Catalunya 2014-2020. Les línies d'ajut establertes en aquesta ordre, d'acord amb les prescripcions i objectius del mateix FEADER, estan destinades a la redacció i revisió dels instruments d'ordenació forestal, a la millora de les xarxes viàries per gestionar els boscos, a les actuacions silvícoles de millora, i a la recuperació del potencial forestal i la prevenció d'incendis. També s'incentiven les inversions per transformar i comercialitzar els recursos forestals, crear agrupacions i organitzacions de productors forestals i per a la gestió forestal conjunta, les aforestacions agràries, les reforestacions i la producció de tòfona i pinyó.

Aquestes convocatòries, com diem, estan cofinançades a través del fons FEADER i en el marc del PDR 2014-2020, i certament serveixen per fomentar les actuacions de recuperació del potencial forestal i la prevenció d'incendis forestals, i se solen focalitzar en l'establiment d'infraestructures de prevenció i en l'execució de treballs i actuacions sobre les càrregues de combustible. Es pretén així maximitzar l'eficàcia de les mesures de protecció i prevenció així com d'assegurar la recuperació del potencial forestal davant de les catàstrofes naturals i incendis. A tall

⁴¹⁰ N'és un exemple l'acord de la Junta de Govern de la Diputació de Barcelona de data 12 de març de 2020, pel qual es convoca la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva amb l'objecte de fomentar les activitats forestals i agrícoles ramaderes, les d'empreses de serveis, les de millora dels habitatges i la restauració del patrimoni arquitectònic, les d'entitats culturals, cíviques i esportives, i les millores relacionades amb les instal·lacions tèrmiques de biomassa i l'eficiència — estalvi energètic en edificis, dins de l'àmbit de la Xarxa de Parcs gestionada per la Diputació de Barcelona (Any 2020-2021. BOPB de 20 de març de 2020). O també l'acord de la Junta de Govern de la Diputació de Girona, en sessió de data 3 de desembre de 2019, pel qual s'atorguen subvencions en règim de concurrència competitiva per als ajuntaments, les agrupacions de defensa forestal (ADF) i associacions de propietaris forestals de la província de Girona dins del programa de suport a actuacions en prevenció d'incendis i foment en matèria forestal de la gestió forestal sostenible i per a tractaments silvícoles de millora i producció de biomassa (BOPGi de 20 de desembre de 2019).

d'exemple, aquestes són les convocatòries i els imports dels ajusts corresponents a l'exercici 2018, i que són un fidel reflex de les que se solen donar anyalment:⁴¹¹

Convocatòries atorgades	Resolució	Núm. DOGC	Dotació (€)
Ajuts per a la contractació d'assegurances forestals, convocatòria de les subvencions per a l'any 2018	ARP/439/2018, de 5 de març	7579	80.000,00
Ajuts a la gestió forestal sostenible en finques de titularitat privada per a l'any 2018, corresponents a la millora de la xarxa viària per a la gestió dels boscos (operació 04.03.03 del PDR) i a les actuacions silvícoles de millora i generació de cicles ecosistèmics (operació 08.05.01 del PDR)	ARP/2343/2018, de 8 d'octubre, i ARP/557/2018, de 20 de març	7727 i 7587	3.435.496,21
Ajuts per a la gestió forestal sostenible en finques de titularitat privada per a l'any 2018, corresponents a les reforestacions i producció de tòfona, en el marc dels ajusts de mínims	ARP/438/2018, de 6 de març, i ARP/2311/2018, de 5 d'octubre	7579 i 7724	250.000,00

⁴¹¹ CENTRE DE LA PROPIETAT FORESTAL. *Memòria del Centre de la Propietat Forestal 2018*. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, novembre 2019, p. 113-134.

Ajuts a la gestió forestal sostenible en finques de titularitat privada per a l'any 2018, corresponents a la redacció i la revisió dels instruments d'ordenació forestal (operació del PDR 08.05.02)	ARP/906/2018, de 4 de maig, i ARP/2399/2018, de 16 d'octubre	7616 i 7730	899.651,36
Ajuts a la gestió forestal sostenible en finques de titularitat privada per a l'any 2018, per a la creació d'agrupacions i d'organitzacions de productors forestals (operació del PDR 09.00.01)	ARP/315/2018, de 22 de febrer	7569	398.167,00
Ajuts a la gestió forestal sostenible en finques de titularitat privada per a l'any 2018, corresponent a la recuperació del potencial forestal (operació 08.03.01 i submesura 8.4 del PDR)	ARP /479/2018, de 15 de març, i ARP/886/2018, de 25 d'abril	7582 i 7614	350.877,20

En qualsevol cas, però, la problemàtica rau en la insuficiència d'aquests recursos que l'Administració posa a l'abast dels propietaris forestals, uns recursos que d'acord amb allò que manifesten els sectors afectats, actualment no són suficients per fer front a la conservació d'unes propietats forestals econòmicament i endèmicament deficitàries.⁴¹²

⁴¹² Els propietaris forestals reclamen assíduament no sols una major aportació de les administracions públiques en el manteniment d'aquests recursos ambientals, sinó també, la

Si tenim present que per accedir a aquestes subvencions cal tenir un IOF aprovat, i que a finals de 2018 a Catalunya hi havia 3.606 IOF vigents (que abastaven un total de 457.493,31 hectàrees ordenades, les quals representaven el 29 % de la superfície forestal privada del nostre país), hem d'arribar a la conclusió que els ajuts són a disposició d'un nombre reduït de propietaris privats forestals. La gran majoria dels propietaris ni gestionen ni per tant accedeixen ni poden accedir a les subvencions públiques, si no és per redactar un IOF.

Per altra banda, d'acord amb la informació de la memòria anual del CPF mateix, durant l'any 2018 la demanda dels diferents conceptes en les diferents convocatòries gestionades només es va cobrir el 100 % de l'import sol·licitat pel concepte de *producció comercialitzada*, un 83 % pel que fa al de *construcció de vials* i un 91 % pel de *redacció d'instruments d'ordenació forestal*; en la resta de conceptes, els de més quantia econòmica, només es va cobrir d'un 40 al 70 %. El concepte *reforestacions* només va tenir cobertura en un 27 % de l'import sol·licitat. Si a més, segons les dades del CPF mateixes, per a treballs de gestió forestal sostenible per a l'any 2018 es van concedir subvencions que suposaven treballs per a un total de 6.559,3 hectàrees, això suposa que en una anualitat se solen subvencionar treballs per fer gestió sostenible en un 1,43 % de la superfície ordenada o en un 0,41 % de la superfície forestal del nostre país. Aquesta és, doncs, la mostra de la insuficiència clara dels ajuts públics per a una tasca tan important com és la preservació de l'espai natural més extens del nostre territori.⁴¹³

recuperació quantitativa de les quantitats aportades, davant la retallada d'aquestes aportacions que fan cada cop més inviable la intervenció preventiva. En aquest aspecte, ens remetem a la Declaració de Palafrugell aprovada el maig de 2016 pel Consorci Forestal de Catalunya, en la qual es posava de manifest el malestar i la incomprensió per la retallada del 40 % en els pressupostos de la Generalitat dels recursos destinats al cofinançament dels treballs de gestió i millora forestal, cosa que des de l'organització es considerava un pas enrere greu i un greuge comparatiu (Font: <http://www.forestal.cat/web/noticies/actualitat/?n=791&pag=5>).

⁴¹³ En el període 1994-2013, el total d'inversió pública destinada al foment de la gestió forestal fou de 82,90 milions d'euros (4,15 M€/any) i l'import executat de 64,41 M€ (3,22 M€/any) (MARTIN, A; CERVERA, T. *Foment a la gestió dels boscos de titularitat privada de Catalunya. Subvencions a la gestió forestal sostenible 1994-2013*. Generalitat de Catalunya - Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació - Centre de la Propietat Forestal, febrer 2017, p. 39).

Finalment, hem de tenir present que d'acord amb les dades de l'Institut Català d'Estudis Agraris (ICEA), el total dels ajuts públics al bosc privat sumen una mitjana anual de set milions d'euros, incloent un percentatge aportat per la Unió Europea, que representa aproximadament el 12 % del pressupost de l'Administració forestal catalana. En canvi, els costos de personal i la despesa corrent suposen el 74 % d'aquest pressupost, la qual cosa, a parer d'aquesta entitat, mostra amb claredat el caràcter intervencionista tradicional de l'Administració forestal i el pes de la seva organització burocràtica. A més, aquestes ajudes beneficien una mitjana de cinquents trenta-dos propietaris anuals, que representen el 0,24 % del total de propietaris i el 5 % de les finques de més de vint-i-cinc hectàrees. La dotació econòmica mitjana anual es distribueix per tota la superfície privada i representa 3,39 euros per hectàrea, una xifra molt baixa per fer front a les despeses mitjanes de les operacions silvícoles situades en uns vuit-cents euros per hectàrea. Aquestes dades posen de manifest, segons l'ICEA, "la dificultat de finançar de forma principal el bosc privat a través del diner públic i no amb la venda dels productes forestals, perquè aquell es escàs i no permet una distribució justa que abasti tot el territori. Mostren clarament, també, que a dia d'avui el finançament del bosc privat, tant en la seva vessant productiva com en la seva vessant conservacionista, es un problema sense resoldre o, si es vol, resolt parcialment de forma molt desequilibrada".⁴¹⁴

B) Beneficis fiscals

Una altra de les modalitats de foment usual per incentivar l'activitat econòmica o estimular la inversió per a finalitats específiques són els beneficis i desgravacions fiscals que suposen una disminució de la càrrega fiscal directa o futura, els quals solen estar desenvolupats en les diferents legislacions que regulen cadascun dels

⁴¹⁴ INSTITUT CATALÀ D'ESTUDIS AGRARIS. "Debat 2018 – 2019. Reflexions sobre les polítiques forestals del bosc privat a Catalunya [en línia]. Institut d'Estudis Catalans, p. 51 i 53. Disponible a: https://icea.iec.cat/wp-content/uploads/2019/09/DEFINITIU_CAMPOSANCOS_190918.pdf [Consulta: 1 de maig de 2020].

impostos, si bé obeeixen a una estratègia comuna.⁴¹⁵ L'article 2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, les exclou del seu àmbit d'aplicació i a diferència d'aquestes altres mesures de foment, els incentius fiscals no tenen un text normatiu marc que els reguli. Aquests incentius fiscals suposen la renúncia de l'Administració a recaptar part dels ingressos públics, i poden consistir en exempcions, bonificacions, deduccions, rebaixa en el tipus de gravamen i diferents tècniques d'amortització. La mateixa CE en l'article 134.2 reconeix implícitament aquesta tècnica d'atorgar beneficis fiscals, quan estableix que "los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado". Es tracta d'una tècnica de comptabilitzar els beneficis fiscals, que també estableix l'article 21.1 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes quan estableix que "los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado [...] y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades".

Malgrat que en l'article 31.1 del text constitucional s'estableix el principi que tothom ha de contribuir a les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat, la jurisprudència constitucional mateixa ha validat la tècnica dels beneficis fiscals per fer possible determinades polítiques públiques: "la exención, como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria al neutralizar la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho revelador de capacidad económica, es constitucionalmente válida siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etcétera), quedando, en caso contrario, proscrita, desde el punto de vista constitucional" (STC 10/2005, de 20 de gener).

⁴¹⁵ GARCÍA CARACUEL, M. "Los beneficios fiscales como técnica de estimulación a la protección del medio ambiente". A: *Beneficios fiscales, incentivos y deducciones en la tributación empresarial y familiar*. Madrid: Wolters Kluwer, 2015, p. 197-232.

No cal oblidar que una mesura que comporti l'exempció o bonificació d'un tribut ha d'estar prevista en la seva norma legal reguladora, ja que, com qualsevol mesura de foment econòmic, suposa una intervenció dels poders públics en el món econòmic que necessita cobertura legal, més enllà que en l'execució o gestió les administracions puguin dictar normes reglamentàries. Així ho estableix l'article 8.d, de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària quan estableix el principi de reserva legal, entre d'altres, “d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”.

D'entre els incentius fiscals que hem enunciat, els que tenen més incidència són les exempcions fiscals. Seguint Pérez Royo, podem definir les *excepcions* com “una dispensa legal de la obligació tributaria, sea como la derogación de la obligación de pago, no obstante producirse el hecho imponible”.⁴¹⁶ Per la seva part, Albiñana García-Quintana avala que aquestes exempcions es fonamenten en el fet que una activitat determinada o fet tributari està subjecte al tribut però s'estableixen aquestes exempcions “en consideración a objetivos socio-económicos que así se propician o estimulan al servicio de la política económica general; constituyen pues, una excepción al régimen general del respectivo tributo, que opera como instrumento al servicio de fines de utilidad pública o de interés colectivo (no subjetivo)”.⁴¹⁷

El segon benefici fiscal més utilitzat és el de les bonificacions, que hom considera com unes exempcions parcials; així ho diu Sáinz de Bujanda quan les defineix tot dient que “su sentido no puede ser otro que el de una minoración de la deuda tributaria que normalmente surgiría en el caso de que la exención parcial no hubiera sido establecida”.⁴¹⁸ Aquests beneficis fiscals, en el que aquí ens ocupa, segons Vaquera, “se incluye(n) lógicamente en la estructura de un determinado instrumento fiscal, ya sea un tributo ambiental de nueva creación o en uno ya

⁴¹⁶ PÉREZ ROYO, F. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. 10a ed. Madrid: Ed. Civitas, 2000, p. 136.

⁴¹⁷ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. *Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, 1979, p. 461.

⁴¹⁸ SÁINZ DE BUJANDA, F. “Teoría jurídica de la exención tributaria”. A: *XI Semana de Estudios de Derecho Financiero*. Madrid: Ed. de Derecho Financiero, 1964, p. 459.

existente, pero que se orienta en un sentido de protección de la naturaleza que busque disminuir la cuota tributaria a soportar por los sujetos pasivos”.⁴¹⁹ Val a dir també que així com en les subvencions hom pot fer una estimació prèvia de quins són els recursos públics que es posen a l’abast dels propietaris forestals, en el cas dels beneficis fiscals el recompte dels ingressos inferiors que les administracions públiques obtenen que porten causa d’aquests beneficis, podrien fer-se només a posteriori, segons les diferents casuístiques i situacions particulars de cada propietari.⁴²⁰

Com tot seguit veurem en l’examen sumari que farem dels tributs principals que incorporen mesures fiscals afavoridores dels propietaris privats forestals, l’objecte d’aquestes mesures és fomentar la gestió forestal sostenible, per la qual cosa haver aprovat prèviament un instrument d’ordenació forestal serà denominador comú de la majoria d’aquestes exempcions i bonificacions. Per tant, amb el benefici fiscal s’incentiva d’una manera directa el propietari privat forestal perquè ordeni la seva finca en termes de gestió forestal sostenible.

a) Impost sobre béns immobles

Aquest és un tribut directe de caràcter real que grava el valor dels béns immobles en els termes que estableix la llei i que recapten els municipis. D’acord amb l’article 62 del Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, estan exempts de l’IBI els béns comunals i muntanyes veïnals comunes, i “la superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento reglamentariamente determinadas, cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho, siempre que la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie de que se trate”. També estan exempts, prèvia petició, “la superficie de los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a proyectos de ordenación o planes técnicos aprobados por la Administración forestal. Esta exención tendrá una duración de 15 años, contados a partir del período impositivo siguiente a aquel en

⁴¹⁹ VAQUERA GARCIA, A. *Fiscalidad y Medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 1999, p. 59.

⁴²⁰ No es disposa de cap estudi de quina és la quantitat total que les administracions públiques deixen de recaptar per mor d’aquests beneficis fiscals als propietaris privats forestals per a la gestió forestal sostenible.

que se realice su solicitud". Per tant, s'eximeixen les espècies de creixement lent, que són aquelles previstes en l'Ordre de 10 de juny de 1997, per la qual s'estableix el període mitjà de producció de les principals espècies forestals de Catalunya, i que solen ser els comuns dels boscos catalans el torn de maduresa dels quals és igual a vuitanta anys: avet, pi, alzina, surera, faig, acer, bedoll, roure, freixe, noguera i cirerer.

També estan exemptes, prèvia petició, les finques amb IOF tant si tenen espècies de creixement lent com espècies de creixement ràpid (pollancre, eucaliptus, etc.), que tenen una durada de quinze anys. Aquest termini es relacionava amb la durada dels IOF que actualment pot ser fins a vint i trenta anys; en qualsevol cas, en arribar al venciment es pot sol·licitar de nou l'exempció si la finca continua sota un instrument d'ordenació.

b) Impost sobre el patrimoni

D'acord amb l'article 1 de la Llei 19/1991, de 6 de juny, de l'impost sobre el patrimoni, aquest és un tribut de caràcter directe i naturalesa personal que grava el patrimoni net de les persones físiques. A efecte d'aquest impost, constitueix el patrimoni net de la persona física el conjunt de béns i drets de contingut econòmic de què sigui titular, amb deducció de les càrregues i gravàmens que disminueixin el seu valor, així com dels deutes i obligacions personals de les quals hagi de respondre.

Aquest és un impost que gestionen les comunitats autònomes. En virtut de la capacitat normativa que tenen les comunitats autònomes quan gestionen un tribut, a Catalunya, i d'acord amb el que disposa l'article 60 de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, en la liquidació d'aquest impost s'aplica una bonificació del 95 % en finques forestals que tinguin aprovat un IOF.

c) Impost sobre la renda de les persones físiques

D'acord amb el que disposa l'article 1 de la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques, aquest és un tribut de caràcter personal i directe que grava, segons els principis d'igualtat, generalitat i

progressivitat, la renda de les persones físiques d'acord amb la seva naturalesa i les seves circumstàncies personals i familiars. Aquesta renda és la totalitat dels seus rendiments, guanys i pèrdues patrimonials i les imputacions de renda que s'estableixin per la llei, amb independència del lloc on s'hagin produït i sigui quina sigui la residència del pagador.

D'acord amb la disposició addicional quarta de la seva llei reguladora, “no s'integraran en la base imposable de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques les subvencions concedides als qui exploten finques forestals gestionades d'acord amb plans tècnics de gestió forestal, ordenació de forests, plans dasocràtics o plans de repoblació forestal aprovats per l'Administració forestal competent, sempre que el període de producció mitjà, segons l'espècie de què es tracti, determinat en cada cas per l'Administració forestal competent, sigui igual o superior a 20 anys”. Les subvencions percebudes que hem tractat en l'apartat anterior no s'integren a la base imposable, i per tant no tributen, fet que afegeix un segon benefici al que ja de per si suposa la subvenció mateixa. Aquest benefici, com hem vist i ja hem anunciat abans, només s'atorga als que tenen un IOF aprovat, en la línia de potenciar la implicació dels propietaris en l'ordenació forestal i que han rebut una de les subvencions.

Per altra banda, d'acord amb l'annex primer de l'Ordre HAP/2549/2012, de 28 de novembre pel qual es desenvolupa el mètode d'estimació objectiva, els silvicultors que tributen pel règim d'estimació objectiva, poden aplicar-se l'índex de 0,13 en cas que el producte que es talli tingui torns superiors als trenta anys; si el torn fos igual o inferior a trenta anys, es podria aplicar l'índex de 0,26. I també es pot aplicar un índex corrector de 0,80 quan les finques estiguin gestionades d'acord amb un IOF, sempre que les espècies siguin de torn igual o superior als vint anys.

d) Impost sobre societats

La Llei 27/2014, de 27 de novembre, de l'impost sobre societats, el defineix com un tribut de caràcter directe i naturalesa personal que grava la renda de les societats i altres entitats jurídiques. Tal com passa amb l'IRPF, no s'integren en la base imposable les subvencions concedides a les societats forestals que explotin finques forestals gestionades d'acord amb plans tècnics de gestió forestal, ordenació de

forests, plans dasocràtics o plans de repoblació forestal aprovats per l'administració forestal competent, sempre que el període de producció mitjà, segons l'espècie de què es tracti, determinat en cada cas per l'administració forestal competent, sigui igual o superior a vint anys.

Per altra banda, les societats forestals (agrupacions de propietaris que cedeixen a la societat els seus drets d'ús forestal durant un mínim de vint anys) poden optar a una deducció en la quota del 10 % de les despeses i inversions fetes en conservació, manteniment, millora, protecció i accés a les forests, d'acord amb el que estableix la disposició addicional tretzena de la LM. També s'estableix un règim avantatjós per a les comunitats veïnals titulars de muntanyes veïnals de mà comuna.

e) Impost sobre successions i donacions

La Llei 29/1987, de 18 de desembre, de l'impost sobre les successions i donacions, el defineix com de naturalesa directa i subjectiva, que grava els increments patrimonials obtinguts a títol lucratiu per persones físiques, ja sigui *intervius* o *mortis causa*. La disposició addicional quarta de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, va establir reduccions per a la transmissió de finques rústiques de dedicació forestal. D'aquesta manera, tant en les transmissions *mortis causa* com en les donacions *intervius* equiparables de superfícies rústiques de dedicació forestal, tant en ple domini com en nua propietat, es practicarà una reducció en la base imposable de l'impost corresponent, segons l'escala següent:

— Del 90 % per a superfícies incloses en plans de protecció per raons d'interès natural aprovats per l'òrgan competent de la comunitat autònoma, o, si escau, pel corresponent del Ministeri d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació.

— Del 75 % per a superfícies amb un pla d'ordenació forestal o un pla tècnic de gestió i millora forestal, o figures equivalents de planificació forestal, aprovat per l'administració competent.

— Del 50 % per a les altres superfícies rústiques de dedicació forestal, sempre que, com a conseqüència de la transmissió, no s'alteri el caràcter forestal de la possessió

i no sigui transferit *inter vius*, arrendada o cedida la seva explotació per l'adquirent, durant els cinc anys següents al de l'adquisició.

De la mateixa reducció gaudirà l'extinció de l'usdefruit que s'hagi reservat el transmetent. Les bonificacions fiscals regulades en aquesta disposició addicional són aplicables, en l'escala que correspongui, a la totalitat de l'explotació agrària en la qual la superfície de dedicació forestal sigui superior al 80 % de la superfície total de l'explotació.

Com sigui que és un impost que gestionen les comunitats autònomes, a Catalunya, mercès a l'article 20 de la Llei 19/2010, de 7 de juny, de regulació de l'impost sobre successions i donacions, es preveu que en les adquisicions per causa de mort que corresponguin al cònjuge, als descendents, als ascendents o als col·laterals fins al tercer grau del causant, es pot aplicar en la base imposable una reducció del 95 % del valor de les finques rústiques de dedicació forestal, si compleixen algun dels requisits següents: *a)* disposar d'un instrument d'ordenació forestal que hagi estat aprovat pel departament competent o que s'aprovi en el termini voluntari de presentació de l'autoliquidació; *b)* ser gestionades en el marc d'un conveni, acord o contracte de gestió forestal formalitzat amb l'Administració forestal; *c)* estar ubicades en terrenys que han patit incendis forestals en els vint anys anteriors a la data de la mort del causant o que, de conformitat amb la normativa forestal, han estat declarats zona d'actuació urgent a causa dels incendis que han patit. Aquesta reducció resta condicionada al manteniment de la finca rústica de dedicació forestal en el patrimoni de l'adquirent durant els deu anys següents a la data de la mort del causant, llevat que l'adquirent mori dins aquest termini.

f) Impost sobre el valor afegit

D'acord amb l'article 1 de la Llei 37/1992, de 28 de desembre, de l'impost sobre el valor afegit, aquest és un tribut de naturalesa indirecta que recau sobre el consum i grava, en la forma i condicions que preveu aquesta llei, les operacions següents: *a)* els lliuraments de béns i prestacions de serveis efectuades per empresaris o professionals; *b)* les adquisicions intracomunitàries de béns, i *c)* les importacions de béns. La mateixa llei estableix que tenen la consideració d'activitats empresarials o professionals les que impliquin l'ordenació per compte propi de factors de

producció materials i humans o d'un d'ells, amb la finalitat d'intervenir en la producció o distribució de béns o serveis, i entre ells les activitats extractives, de fabricació, comerç i prestació de serveis, incloses les forestals.

Els propietaris privats forestals, en la mesura que facin de silvicultors, tenen dret a acollir-se a un règim especial motiu pel qual no estan sotmesos a les obligacions de liquidació, repercussió o pagament de l'impost ni, en general, a qualsevol que la llei especifica. Els silvicultors aollits a aquest règim especial tindran dret a percebre una compensació a tant alçat per les quotes de l'Impost sobre el valor afegit que hagin suportat o satisfet per les adquisicions o importacions de béns o en els serveis que els hagin prestat, en la mesura que utilitzin aquests béns i serveis en les activitats a les quals sigui aplicable el règim especial. La compensació a tant alçat a què es refereix l'apartat tres d'aquest article és la quantitat resultant d'aplicar, al preu de venda dels productes o dels serveis indicats en aquest apartat, el 12 % en els lliuraments de productes naturals obtinguts en explotacions agrícoles o forestals i en els serveis de caràcter accessori d'aquestes explotacions. Per altra banda, els béns i serveis prestats a titulars d'explotacions forestals tributen al tipus reduït del 10 %.

És cert que aquest conjunt de beneficis fiscals que hem exposat han tingut una certa incidència en el sector forestal professional, però no n'han permès el seu relleu. Són mesures que poden beneficiar els propietaris forestals que actuen de silvicultors, però no a la gran massa de propietaris de superfícies petites inferiors a vint-i-cinc hectàrees que no estan professionalitzats, per als quals és més atractiu percebre una subvenció de les que hem examinat. Ara bé, dit això, no es pot menystenir que els beneficis fiscals són necessaris per incentivar aquesta gestió forestal productiva, i a la vegada són una inversió ambiental i de cost reduït que fa l'Estat.

Cal tenir present que les bonificacions en la quota de l'IRPF o en l'Impost de societats de les inversions dirigides a la gestió forestal sostenible, en la mesura que incentiven la producció, permeten un retorn d'aquestes deduccions a les arques públiques. Augmentar la producció forestal comporta un increment de contractació de mà d'obra, per la qual cosa es produeix un efecte recaptatori a través de l'IRPF

per noves contractacions, cotitzacions a la seguretat social, l'IVA que genera l'activitat associada, etc. A més, l'ocupació més gran comporta també la disminució dels costos que l'Estat assumeix per les prestacions de desocupació de la gent contractada, cosa que suposa també un retorn dels beneficis fiscals. Per acabar, l'expansió de la gestió forestal comporta una millor conservació dels boscos, i per tant una reducció del risc d'incendis i dels altres riscos als quals anteriorment hem fet menció i en evitació dels quals la llei imposa el deure de conservació als propietaris privats forestals. Aquest fet suposa al capdavant una reducció de les partides dels pressupostos de l'administració tant en extinció d'incendis com en reparació dels danys ambientals que els terrenys forestals abandonats poden causar.

C) Ajudes a la comercialització i consum de productes forestals

Una de les altres maneres de fomentar el deure de conservació per part dels propietaris forestals també passa, més enllà dels ajustos directes o dels beneficis fiscals, pels ajustos que contribueixin a donar valor als productes forestals. De manera especial, ens referim a la biomassa que d'ençà de començament del segle XX, i a partir de la revolució energètica basada en combustibles fòssils, va perdre quasi tot el seu valor econòmic com a producte energètic.

El terme *biomassa* es refereix al conjunt de tota la matèria orgànica d'origen vegetal o animal, que inclou els materials que procedeixen de la transformació natural o artificial. Sarasíbar destaca la manca d'una definició legal sobre la biomassa, que és usada per la LM sense definir-la.⁴²¹ Hi ha un consens generalitzat que aquesta biomassa sol provenir dels residus que procedeixen dels tractaments silvícoles i de tala d'arbres, però també s'hi poden incloure els residus de les explotacions i de les indústries forestals, que fan el tractament de les fustes i les llenyes. És per això que ella diferencia entre biomassa natural i biomassa residual, per encaixar aquesta darrera dins el tractament de la legislació sobre residus.⁴²²

⁴²¹ SARASÍBAR IRIARTE, M. "El aprovechamiento energético de la biomasa forestal residual". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, núm. 11, p. 237.

⁴²² En qualsevol cas, malgrat que la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats, parla de materials silvícoles, per a Blasco en cap cas el material silvícola no

Ja em exposat en l'apartat 1.2.4.F), que l'11 de desembre de 2018, el Parlament Europeu i el Consell de la Unió Europea van adoptar la Directiva (UE) 2018/2001 sobre la promoció de l'ús d'energia produïda a partir de fonts renovables . En el seu article 2, paràgraf segon, punt 1 de la Directiva defineix l'energia produïda a partir de fonts renovables com l'energia produïda a partir de fonts renovables no fòssils, és a dir, "la biomassa". I com a tal, l'art. 2, paràgraf segon, punt 24, de la Directiva defineix la biomassa com "...la fracció biodegradable de productes, deixalles i residus d'origen biològic procedents de l'agricultura, incloses les substàncies vegetals i els animals, la silvicultura i les indústries afins, incloses la pesca i l'aqüicultura, així com la fracció biodegradable dels residus, en particular els residus industrials i municipals d'origen biològic ".⁴²³

En qualsevol cas, les tecnologies disponibles actualment fan possible que la biomassa pugui substituir qualsevol font energètica convencional, ja sigui un combustible sòlid, líquid o gasós, tant en usos tèrmics com en usos elèctrics o en aplicacions al transport.⁴²⁴ Avui dia, la biomassa s'empra per a usos tèrmics en subministrament de calor per a calefacció, producció d'ACS i processos industrials i generalment se sol usar la biomassa transformada en format més fàcil de tractar com són els pèl·lets o les briquetes. Pel que fa a l'aplicació elèctrica, estava

es pot assimilar als residus la deficient gestió dels quals ha pogut contaminar aigües o sòl, o pugui afectar la salut pública, i per tant els residus purament forestals estan exclosos de l'àmbit d'aplicació de la llei (BLASCO HEDO. E. *Propiedad forestal privada y energías renovables*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015, p. 308).

⁴²³ El mes de març de 2020 un grup de persones de sis països i deu ONG ambientalistes van posar una demanda davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea perquè s'excloués a la biomassa forestal de la directiva d'energies renovables, al considerar que no redueix les emissions de gasos d'efecte hivernacle. En la seva sentència de 6 de maig de 2020 el TJUE va declarar inadmissible la demanda principalment per defecte de forma, però també fent valer els criteris de sostenibilitat que per primera vegada tindrà la biomassa sòlida.

⁴²⁴ Una de les experiències de la potencialitat de la biomassa és la central de Sant Pere de Torelló (Osona), una població d'uns dos mil quatre-cents habitants, amb una tradició d'indústries dedicades a la fabricació de productes de fusta. Aquestes empreses es nodreixen dels boscos de faigs i roures que envolten el poble i generaven unes vint mil tones de residus de fusta a l'any, a les quals calia afegir prop de cinc mil tones més que provenien de les operacions de neteja dels boscos de la zona. L'Ajuntament d'aquesta localitat va ser pioner en l'aprofitament d'aquests residus com a combustible, en utilitzar-los en una planta tèrmica construïda l'any 1985, amb el suport de l'Institut Català d'Energia, la qual des de llavors subministra calefacció a totes les dependències municipals de la vila i un 70 % dels habitatges a través d'una xarxa d'aigua calenta, a més de generar energia que era venuda a la xarxa elèctrica.

subjecta al Règim Especial de Producció Elèctrica regulat pel Reial decret 661/2007, fins que l'entrada en vigor del Reial decret llei 1/2012, de 28 de gener, va suprimir els incentius econòmics d'aquelles instal·lacions de producció d'energia elèctrica que no s'havien inscrit al registre de preassignació abans de l'entrada en vigor, cosa que va fer que molts projectes quedessin fallits, i la demanda s'estanqués.

El Pla d'energia de Catalunya preveia per a l'horitzó 2020 que el 16,6 % del consum d'energia primària amb fonts d'energia renovable fos biomassa forestal o agrícola. L'ús d'aquesta energia renovable s'hauria de fer, en tot cas, segons les prevencions d'aquest pla, "respectant les limitacions ambientals i els criteris d'explotació sostenible en el cas de la biomassa forestal i agrícola, respectant en tot cas la seguretat alimentària del país. Per tant, s'han d'aprofitar al màxim els potencials realitzables a nivell tècnic, econòmic i mediambiental de les energies renovables autòctones del territori català".⁴²⁵ L'increment de la demanda de biomassa s'ha vist afavorit pel fet que s'hagi inclòs aquesta forma d'energia en el Reglament d'instal·lacions tèrmiques en els edificis, aprovat pel Reial decret 1027/2007, de 20 de juliol, i modificat pel Reial decret 238/2013, de 5 d'abril, que permet assolir als edificis la qualificació energètica A. Això ha propiciat un augment de la demanda i també una indústria naixent en la matèria dedicada a la fabricació, distribució i instal·lació de calderes de biomassa.

Actualment, les mesures de foment que incideixen en els productes forestals de la biomassa passen no tant per la subvenció del producte sinó per l'ajuda a l'adquisició de béns d'equip que comportin una demanda d'aquest producte. Ens referim, bàsicament, a les subvencions molt puntuals de les diputacions i que són destinades a ajuntaments i administracions públiques, i a finques privades dins la Xarxa de Parcs Naturals.⁴²⁶ Aquestes subvencions estan destinades a finançar

⁴²⁵ Acord GOV/97/2012, de 9 d'octubre, d'aprovació del Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya 2012-2020 (INSTITUT CATALÀ D'ENERGIA. *Pla de l'Energia i Canvi Climàtic de Catalunya 2012-2020*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012).

⁴²⁶ Acord de 10 de maig de 2018 de la Junta de Govern de la Diputació de Barcelona, pel qual es convoquen subvencions de la Gerència de Serveis de Medi Ambient per a la instal·lació de calderes i/o xarxes de calor municipals alimentades amb estella forestal, llenya o pèl·let, per als exercicis 2018 i 2019 (BOPB 17 de maig de 2018). També hi ha una línia de subvencions per a instal·lacions privades però dins de la Xarxa de Parcs

projectes que tinguin com a objectiu dotar el territori de calderes i/o xarxes de calor alimentades amb estella forestal, pèl·lets o llenya més grans que alimentin un nombre més gran d'edificis municipals o millorar l'eficiència i les emissions de les calderes existents en xarxes de calor sempre que utilitzin com a combustible estella.

En la mesura que són generadores de la demanda de productes forestals, aquesta línia d'ajusts també afavoreix indirectament, tal com dèiem, la conservació dels boscos, i per extensió la prevenció d'incendis, la conservació de la biodiversitat i la reducció de les emissions de CO₂.

4.4.2. Ajuts a programes per millorar la gestió forestal sostenible

Ni que sigui també de manera molt succinta, no podem deixar de mencionar altres ajuts públics que no són directes als propietaris privats forestals, però que sí que tenen a veure amb la millora de la gestió forestal sostenible, i, per tant, indirectament, coadjuven també a la millora de la conservació dels boscos. Ens referim de manera especial, tot i que n'hi ha d'altres, als programes LIFE, que són un instrument de suport financer als projectes ambientals i de conservació de la natura de la UE, creats l'any 1992, i que actualment es troben dins d'un programa de finançament per al període 2014-2020 amb un pressupost assignat de 3,4 mil milions d'euros. Aquest programa cofinança projectes de conservació de la natura, en particular a les àrees de biodiversitat, hàbitats i espècies, i inclou projectes de bones pràctiques, projectes pilot i de demostració que contribueixin a l'aplicació de les directives de la UE sobre aigua i hàbitats, l'estratègia de biodiversitat de la UE el 2020, i el desenvolupament, implementació i gestió de la Xarxa Natura 2000.

És cert que els programes a què ens referim no són una manera directa de finançament de l'activitat forestal, però sí que tendeixen a fomentar-la i a millorar-

Naturals de la Diputació (Extracte de l'Acord de data 12 de març de 2020 de la Junta de Govern de la Diputació de Barcelona, pel qual es convoquen la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva amb l'objecte de fomentar les activitats forestals i agrícoles ramaderes, les d'empreses de serveis, les de millora dels habitatges i la restauració del patrimoni arquitectònic, les d'entitats culturals, cíviques i esportives, i les millores relacionades amb les instal·lacions tèrmiques de biomassa i l'eficiència – estalvi energètic en edificis, dins de l'àmbit de la Xarxa de Parcs gestionada per la Diputació de Barcelona. (Any 2020-2021. BOPB 20 de març de 2020).

la ja que contribueixen a la implementació, actualització i desenvolupament de polítiques i lleis ambientals i climàtiques de la UE. Són, en definitiva, una proposta d'investigació en el sector ambiental i forestal, que, com hem vist en el primer capítol d'aquest treball, és una de les preocupacions que de manera constant es fa palès en tots els tractats i convencions internacionals que tracten de la matèria.

L'actual programa LIFE es divideix en dos subprogrames, un per al medi ambient (que representa el 75 % de la dotació financera global) i un altre per a l'acció climàtica (que representa el 25 % restant). Alhora, el subprograma per al medi ambient consta de tres components: natura i biodiversitat; medi ambient i eficiència dels recursos, i governança ambiental i informació. Precisament dins de l'apartat natura i biodiversitat, en l'actualitat, a Catalunya es troba en marxa un programa interessant anomenat *LIFE BIORGEST*,⁴²⁷ que pretén millorar la biodiversitat del bosc mediterrani mitjançant la integració de mesures innovadores en els instruments de planificació i gestió forestal, i mitjançant nous mecanismes de finançament i compensació. D'aquesta manera, es pretén fer compatible la millora de la biodiversitat amb la sostenibilitat econòmica de la gestió forestal, garantint la persistència de les masses i la seva adaptació al canvi climàtic i desenvolupar mecanismes innovadors de finançament (incloent-hi mètodes de quantificació i eines per a la custòdia del territori) que permetin retribuir la propietat forestal per la pèrdua d'ingressos causada per l'aplicació de pràctiques de promoció de la biodiversitat.

⁴²⁷ LIFE17 NAT/ES/000568: LIFE BIORGEST - Innovative Forest Management Strategies to Enhance Biodiversity in Mediterranean Forests. Incentives & Management Tools. És un programa que està coordinat pel Consorci Forestal de Catalunya (CFC), i a més hi col·laboren entitats científiques com el Centre de Ciència i Tecnologia Forestal de Catalunya i el Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals; l'Administració pública catalana per mitjà del Centre de la Propietat Forestal, i la francesa per mitjà del Centre National de la Propriété Forestière (CNPF), i una entitat que aplega cent seixanta organitzacions i administracions ambientals de tota mena com és la Xarxa de Custòdia del Territori. Aquest programa té una durada de cinc anys (2018-2023) i un pressupost de 1.576.375 €, 945.822 dels quals finança la UE.

4.4.3. La rehabilitació de masies pel seu interès ambiental i paisatgístic vinculada a la conservació dels boscos

Finalment, volem fer referència a la importància que, al nostre entendre, podria tenir per incentivar la gestió forestal, vincular la conservació dels boscos a la rehabilitació del patrimoni arquitectònic més conegut d'aquesta tipologia de sòl en el nostre país, com són les masies i cases rurals. És cert que aquesta proposta no és certament una mesura de foment en sentit estricte com les que antecedeixen en aquest capítol, però sí que entenem que seria una mesura que permetria fomentar la conservació dels espais agraris en general i dels boscos en particular.

La conservació de boscos i la recuperació de masies són dues qüestions que usualment són tractades de manera independent. Les dues presenten punts problemàtics que, al nostre entendre, no estan resolts de manera eficient. De les dificultats que comporta la conservació dels boscos, n'hem parlat al llarg d'aquest treball. Seguidament parlarem de les dificultats que comporta la rehabilitació del patrimoni arquitectònic rural, amb l'ordenament jurídic actual. La nostra proposta consisteix a vincular aquests dos aspectes, i veure de quina manera podria contribuir a la millora de la conservació dels boscos la rehabilitació d'aquest patrimoni arquitectònic que li és propi i que actualment també es troba en un estat precari de conservació evident.

La importància dels boscos i la conservació necessària ja ha estat tractada en els apartats anteriors d'aquesta tesi. Per altra part, la importància de les masies i cases rurals en qualsevol de les vessants històrica, arquitectònica, urbanística o ambiental, és una qüestió no controvertida, posada de manifest de manera pacífica per professionals, tècnics, Administració pública i persones propietàries al llarg dels anys, de la qual hi ha una important literatura tècnica escrita (en la doble vessant arquitectònica i històrica),⁴²⁸ i que va quedar a bastament reflectida en les

⁴²⁸ Per a un estudi de la qüestió consulteu, entre d'altres, PUIGVERT I SOLÀ, J.; MONER, J. *Materials per a l'estudi de la masia*. Girona: Associació d'Història Rural de les Comarques Gironines, 2010; CONGOST I COLOMER, R. *La Masia catalana: evolució, arquitectura i restauració*. Figueres: Ed. Brau, 2005; BOLÓS, J. de. *El mas, el pagès i el senyor*. Barcelona: Curial, 1995; CAMPS I ARBOIX, J. *La masia catalana*. Barcelona: Ed. Aedos, 1959.

comunicacions del primer i segon Congrés del Món de la Masia celebrats els anys 2015 i 2019 a Barcelona.⁴²⁹

Al llarg de la història del nostre país, les masies i cases rurals no sols han tingut importància com a habitatges o estances per a usos complementaris de la vida al camp i als boscos, sinó que a més han estat elements essencials per a l'organització de les àrees rurals i per a la preservació de la biodiversitat, tal com ho proclama l'exposició de motius de la Llei d'espais naturals: "La presència de l'home moltes vegades perpetua les condicions ecològiques adequades d'aquest territori". Volem posar especial èmfasi en el fet que les xarxes de camins, els conreus, les pastures i altres espais no arbrats, les captacions i canalitzacions d'aigua, etc. molt sovint existeixen i s'organitzen en funció de les masies i cases rurals que en són usuàries i promotores. Per tant, al nostre parer, a banda dels valors concrets que pugui tenir cada masia per si mateixa, és important considerar que la recuperació de les masies i cases rurals preexistents ha de ser analitzada en funció de la seva implementació territorial, ja que pot ser un factor determinant per tornar a posar en valor els espais rurals, i incentivar la política de preservació i promoció d'aquest medi, i dels boscos en particular.

Segons Esteve et al.,⁴³⁰ el nomenclàtor del cens de població de 1860 identificava que en aquell moment hi havia un total de 19.465 masos, masies o cases de pagès (que s'hi relacionaven amb diferents noms), que representaria una proporció de 0,64 edificacions per quilòmetre quadrat de territori. L'any 2011, segons un estudi de la mateixa Generalitat de Catalunya, en aquesta categoria de sòl s'hi van comptabilitzar un total de 459.884 edificacions, xifra que representava una proporció de quinze edificacions per cada quilòmetre quadrat.⁴³¹ Si comparem aquestes dades —amb totes les prevencions que escaigui, d'acord amb les

⁴²⁹ Poden veure's les comunicacions del primer I Congrés del Món de la Masia: "Passat, present i futur del territori rural català" que va tenir lloc els dies 11, 12 i 13 de març de 2015 a <http://congres-masia-territori.espais.iec.cat/>. Les del II Congrés es troben pendents d'editar.

⁴³⁰ ESTEVE PALÓS, A.; VALLS FÍGOLS, M. "Masos, masies i cases de pagès a la Catalunya de 1860: una anàlisi espacial". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 2010, núm. 69, p. 97-112.

⁴³¹ GENERALITAT DE CATALUNYA. DIRECCIÓ GENERAL D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI I URBANISME. "Anàlisi de l'ocupació del sòl no urbanitzable per edificacions a Catalunya". Novembre de 2011. (No es disposa de cap actualització.)

metodologies usades respectives—, la primera conclusió que hauríem de treure és que la presumpta sobreocupació del sòl no urbanitzable, que com veurem sembla preocupar el legislador, no s'hauria de focalitzar en les masies i cases rurals preexistents, ja que no arribarien ni al 5 % del total d'edificacions que hi havia efectivament construïdes l'any 2011. En tot cas, la problemàtica de l'abús de l'ocupació del sòl no urbanitzable vindria donada per tot un seguit d'edificacions per a usos diferents, implantades al llarg del darrer segle.

Per altra banda, analitzant els resultats de l'any 2011 pels àmbits territorials que consten en l'estudi de la Generalitat que hem citat, queda palès que a l'Alt Pirineu i Aran l'edificació en general en sòl no urbanitzable té una presència menor, amb 1.826 m² de sòl no urbanitzable lliure per cada metre quadrat de sòl no urbanitzable ocupat, mentre que a l'àmbit metropolità de Barcelona només hi ha 214 m² de sòl lliure per cada metre quadrat de sòl ocupat, o a l'àmbit de Ponent aquest valor és de 303 m². Les dades ofertes ens indiquen una segona conclusió prou evident, com és que la implantació d'edificacions en el sòl no urbanitzable (entre les quals, tornem-ho a dir, les masies i cases rurals preexistents no significarien més d'un 5 %) no és homogènia al territori, al contrari. En les zones periurbanes, i en especial les metropolitanes, la intensitat de l'ocupació és molt superior a les de la resta del territori. I malgrat que la realitat preexistent no és homogènia, al llarg d'aquests anys la legislació urbanística i la seva aplicació per l'Administració no n'han fet cap distinció i, com tot seguit veurem, s'ha establert un marc restrictiu uniforme per a tot el territori no urbanitzable.

Amb aquestes dades que he aportat es fa evident que la recuperació de masies i cases rurals com a habitatge, fins i tot si aquestes fossin usades per a usos no propis del sòl no urbanitzable, tindria una incidència escassa tant en el nombre absolut d'edificacions com en la seva implantació relativa en el territori. Però malgrat aquestes dades, des de determinats sectors s'ha articulat un discurs en el qual s'han posat en el mateix sac masies històriques, edificacions tardanes i usos residencials de qualsevol tipus, i fins i tot les malaurades urbanitzacions dels anys setanta.⁴³²

⁴³² Urbanitzacions nascudes als anys setanta i tot i que la Llei de regularització i millora de les urbanitzacions amb dèficit urbanístic, de 19 de març de 2009, no en fa esment, tal

A tall d'exemple ens remetem als debats preliminars de la nova Llei de territori en la qual els seus promotors afirmen categòricament: “En l'àmbit del reciclatge i millora del parc edificat existent en els espais oberts, hi ha qui es planteja la possibilitat de permetre usos no agraris ni d'interès públic en aquestes edificacions si es minimitza el seu impacte o es millora el paisatge. No està gens clar, en canvi, que sempre sigui vàlid el principi de la preexistència. La inclusió de ruïnes en els catàlegs de masies i cases rurals ha de quedar fortament restringida. El que es catalogui, ha de tenir valor real. La premissa que habitatge en sòl no urbanitzable és igual a gestió de territori s'ha demostrat falsa. Sovint l'únic que s'aconsegueix és dispersar població en zona de risc d'incendis forestals comprometent fortament la gestió d'aquests”.⁴³³ En un sol paràgraf i sense cap motivació que la fonamenti es nega: *a)* el valor de la preexistència com a dret per a la rehabilitació de les masies; *b)* la categorització de l'estat de conservació, qualificant com a ruïnes totes les masies en mal estat, i *c)* que el motiu per impedir usos residencials en aquests habitatges sigui de prevenció enfront dels riscos d'incendis.

Per tot plegat l'actual marc legislatiu fa molt difícil que un bon nombre d'antigues masies i cases rurals puguin ser reconstruïdes o rehabilitades, la qual cosa suposa l'abandonament definitiu i la pèrdua irreversible, amb la inevitable degradació del seu entorn. Aquest fenomen podríem qualificar-lo com de masos rònecs per raons urbanístiques, a semblança d'aquells altres masos que van ser abandonats al llarg dels segles XIV-XV arran de la crisi demogràfica. És un fet constatat que el legislador i l'executiu han estat reticents a la possibilitat de la recuperació dels habitatges que aquestes masies constituïen. Caldrà preguntar-nos per què es dona per fet que l'ús sostenible del medi natural no ha de permetre l'ús residencial aïllat —vinculat o no a una activitat econòmica—, quan de segles ençà aquestes s'havien implantat en el territori de manera pacífica i han fet possible la preservació del medi

com diu Trayter, foren ampliadades, consolidades i reproduïdes també fins a dates recents (TRAYTER, J. M. *Derecho Urbanístico de Cataluña*. 2a ed. Barcelona: Ed. Atelier, 2010, p. 172).

⁴³³ GENERALITAT DE CATALUNYA. DIRECCIÓ GENERAL D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI I URBANISME. “Debats preliminars de la llei de territori. Informe de resultats” [en línia]. Març de 2015. Disponible a: http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/10_processos_participatius/Llei_territori/docs/Inf_final_versio-completa.pdf.

i el paisatge que ara constitueixen els eixos sobre els quals gira la nova política urbanística. La millor diagnosi del que succeeix actualment la va fer Argullol,⁴³⁴ quan tot constatant que la nova llei del sòl de 2002 era molt restrictiva respecte de la possibilitat de fer noves construccions en el sòl no urbanitzable —ja que es provenia d'una legislació que permetia sense problemes l'edificació de nous habitatges en aquest tipus de sòl, sempre que no generessin perill de formació de nucli urbà—, ho va justificar tot dient que es “parteix de la convicció que la colonització natural del territori ja havia arribat al seu fi”.

Sent així l'estat de coses present, cal plantejar de nou la reflexió de si la rehabilitació d'aquestes masies i cases rurals, que és interessant des del punt de vista de la recuperació d'un dels patrimonis arquitectònics més singulars del nostre país, a la vegada té també un valor ambiental molt important en la mesura que possibilita una millora dels seus entorns agraris i, per tant, permet una millora de la seva conservació. Atenent al fet que estem parlant d'aquelles masies i cases rurals que preexisteixen en el territori, la primera qüestió que caldrà resoldre és si existeix un dret de les persones propietàries a la seva reconstrucció o rehabilitació.

A) El marc jurídic actual per a la rehabilitació de les masies

En el nostre ordenament jurídic, el sòl no urbanitzable no genera per si mateix un dret a l'aprofitament urbanístic, un dret a edificar-hi. La legislació urbanística que neix a Catalunya a partir de la llei de l'any 2002 a la qual farem referència, dissocia la propietat i l'ús del sòl no urbanitzable, i per tant nega en aquest sòl tota expectativa d'aprofitament urbanístic.⁴³⁵ En conseqüència, les persones propietàries d'aquest tipus de sòl només poden utilitzar els terrenys segons la seva naturalesa rústica i sota els principis d'utilització racional dels recursos naturals dins dels

⁴³⁴ ARGULLOL MURGADAS, E. “El suelo no urbanizable”. A: TRAYTER J. (dir.). *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Navarra: Ed. Aranzadi-Thomson, 2005, p. 121.

⁴³⁵ Una dissociació que segons Aguirre ja va introduir la llei del sòl espanyola de l'any 1956 però que no s'estenia mimèticament al sòl rural, on es podia construir amb limitacions (AGUIRRE FONT, J. M. “Del suelo no urbanizable a los espacios abiertos: pasado, presente y futuro de su ordenación en Catalunya”. A: *Práctica Urbanística*, núm. 149. Madrid: Ed. Wolters Kluwer, 2017, p. 3).

límits establerts per la legislació sectorial i urbanística, pel planejament urbanístic i per la legislació que sigui aplicable a l'exercici de les facultats de disposició d'aquesta classe de sòl.

Per altra banda, la restricció a edificar en aquesta classe de sòl no comporta per si mateixa cap dret a indemnització per a la persona propietària, en la mesura que d'acord amb la doctrina jurisprudencial constitucional, el seu dret de propietat es reconeix de manera suficient amb la utilització del sòl d'acord amb els seus valors naturals rústics (per totes les STC 37/87 de 26 de març; 61/1997, de 20 de març, i 170/89, de 19 d'octubre, entre d'altres). Per tant, ni la manca d'aprofitament urbanístic si el planejament no l'atorga ni l'existència d'altres restriccions específiques determinades amb caràcter general als usos que es puguin derivar de qualsevol règim específic de protecció del sòl no urbanitzable, no donen dret a cap indemnització per no tractar-se de la desaparició absoluta d'un cert dret d'ús i gaudi d'aquests terrenys.

A banda del que acabem d'exposar, cal tenir present també que la legislació urbanística vigent qualifica el desenvolupament urbanístic sostenible com un dels seus principis. D'acord amb el mateix text legal, forma part d'aquest desenvolupament urbanístic sostenible la preservació i millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals. Tal com diu Trayter,⁴³⁶ desenvolupament sostenible no es pot confondre amb immobilisme urbanístic, i ho argumenta portant a col·lació la STS de 27 de juny de 1990, quan diu que “la palabra desarrollo invoca cambios, transformaciones, crecimiento pero siempre llevado a cabo en base a los parámetros de la sostenibilidad”. En aquest sentit, ens podem plantejar si la rehabilitació o reconstrucció de masies i cases rurals no forma part precisament d'aquest desenvolupament sostenible urbanístic que té per objecte preservar el sistema de vida residencial propi del sòl rural.

El Text refós de la legislació vigent a Catalunya en matèria urbanística (aprovat pel Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, que suposà la refosa de la legislació estatal del 1956, reformada el 1975 —i refosa l'any 1976—, amb les lleis pròpies del Parlament de Catalunya dels anys 1981 i 1984) mantenia la possibilitat establerta en

⁴³⁶ TRAYTER, J. M. *Op. cit.*, p. 95.

la legislació estatal vigent de construir edificis aïllats en el sòl no urbanitzable destinats a habitatge familiar on no existís la possibilitat de formació d'un nucli de població; per tant, per extensió, aquella legislació permetia sense condicionants la reconstrucció i rehabilitació de les masies i cases rurals preexistents.

La Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, va suposar un nou paradigma, ja que seguint l'argumentari de l'exposició de motius que proclamava que la utilització del sòl no urbanitzable havia de ser l'adequada a la seva naturalesa rústica, esdevingué molt restrictiva respecte de les edificacions que a partir de llavors s'admeteren en aquesta classe de sòl. Quant a les masies i cases rurals preexistents, aquesta llei va permetre reconstruir-les i rehabilitar-les, però no en qualsevol cas sinó només quan hi hagués interès públic, és a dir, quan calgués preservar-les i recuperar-les per raons arquitectòniques, històriques o paisatgístiques. A aquest efecte, s'instituí la figura del Catàleg de masies que és el document que identifica les masies i cases rurals mereixedores del dret a reconstruir i rehabilitar. D'aquesta manera, doncs, aquelles edificacions que per raó de l'interès públic s'incloguin en el Catàleg, podran ser destinades a habitatge familiar, a un ús residencial turístic o d'hostaleria rural o a activitats d'educació en el lleure. La resta de masies o cases rurals que no superaven aquesta tria, restaven condemnades a la pèrdua definitiva (excepció feta de les que s'utilitzessin, que mantindrien aquesta possibilitat d'ús fins a arribar al punt de ser necessària la reconstrucció o rehabilitació). El Catàleg esmentat es constitueix com un document normatiu que determina els mecanismes d'intervenció en totes les masies i cases rurals seleccionades, n'estableix els usos i fixa les condicions de la seva ordenació, i conté les raons que justificaven en cada cas la necessitat de preservació i recuperació.

Per tant, podem afirmar que fins a l'any 2002 existia un dret genèric de la persona propietària a rehabilitar o reconstruir les masies o cases rurals preexistents, i a partir d'aquesta data aquest dret persistí però de manera molt més restringida i limitada. Més tard, en aprovar-se la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la llei 2/2002, el precepte es modificà: a la justificació de la reconstrucció i rehabilitació s'afegiren les raons ambientals o socials, i s'afegí també l'ús

d'establiment hoteler amb exclusió de la modalitat d'hotel apartament, sempre que específicament ho preveïés el Catàleg.

Paral·lelament, i com sigui que la Llei 2/2002 havia suposat la impossibilitat material de reconstruir i rehabilitar masies i cases rurals fins que cada municipi no tramités l'instrument de planejament general o especial, tasca llarga i feixuga, que havia d'aprovar el Catàleg que en incloure-les permetia aquestes obres, per via d'una disposició transitòria s'establiren les condicions en què es podien autoritzar actuacions de rehabilitació i actuacions d'ampliació d'edificacions existents legalment implantades, en els supòsits que no s'hagués aprovat prèviament el Catàleg. L'any 2005 entrà en vigor un nou Text refós de la llei d'urbanisme (Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol), l'article 47.3 del qual es modificà de nou tot facultant la possibilitat d'establir en el Catàleg un límit de nombre de places quan la masia es destinés a establiment hoteler.

L'actual marc legislatiu el configura el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme, amb les modificacions introduïdes per la Llei 3/2012, de 22 de febrer. Segons la dicció de l'article 47, es reproduïx allò que s'instituí l'any 2002 amb les modificacions posteriors, és a dir, que es permet reconstruir i rehabilitar les masies i les cases rurals només quan calgui preservar-les i recuperar-les per raons arquitectòniques, històriques, ambientals, paisatgístiques o socials, i sempre que hagin estat incloses pel planejament urbanístic en el Catàleg que ja hem explicat, amb vista a destinar-les a habitatge familiar; a un establiment hoteler amb exclusió de la modalitat d'hotel apartament; a un establiment de turisme rural; a activitats d'educació en el lleure, artesanals, artístiques o de restauració; a equipaments, o a serveis comunitaris.

A més, la reconstrucció i rehabilitació comporta tot un seguit de càrregues que al nostre entendre són molt més costoses que les exigibles a les altres tipologies de sòl —i més si es compara amb l'exigu aprofitament urbanístic que se n'obté. D'aquesta manera, als propietaris se'ls s'exigeix costejar i executar tot un seguit d'obres i treballs, un dels quals volem destacar: el que es refereix a conservar el sòl i la seva massa vegetal en l'estat legalment exigible o per restaurar aquest estat, en els termes previstos en la normativa que sigui aplicable. Sembla, doncs, que la

legislació urbanística ja va voler configurar una certa vinculació – encara que no gaire reixida-entre la rehabilitació i la conservació dels boscos adjacents.

Per tant, en la mesura que la legislació en preveu la possibilitat tot i que molt limitada, podem afirmar que la reconstrucció o rehabilitació d'una edificació preexistent en el territori no urbanitzable, com és el cas de les masies o cases rurals, forma part del principi de desenvolupament sostenible recollit a la llei, i es configura, per tant, com un dret de les persones propietàries, un dret regulat i restrictiu, si es vol, però un dret al capdavant. És evident doncs que l'exercici d'aquest dret, la rehabilitació d'una masia o casa rural, ha de comportar la integració ambiental i paisatgística de les edificacions, a partir de la reutilització preferent de les edificacions existents, perquè un dels objectius d'aquesta rehabilitació és precisament tornar a fer utilitzable aquelles edificacions ja preexistents en el territori, edificacions que foren construïdes amb més o menys noblesa i ornamentació, però que representen una manera d'entendre la història rural del nostre país.

El problema que té la legislació actual és la inexistència d'uns paràmetres objectius que permetin donar seguretat jurídica als propietaris que pretenen la rehabilitació d'una edificació d'aquestes característiques. L'exercici del dret a la rehabilitació s'ha vinculat a un instrument, el Catàleg de masies que d'acord amb la llei suposa la identificació del patrimoni arquitectònic amb el dret a reconstrucció o rehabilitació, que és poc precís, i des del 2002 fins ara no s'ha produït l'esperada regulació reglamentària, tot i que els tribunals considerin que “la catalogación de casas rurales y masías tiene naturaleza reglada, y no discrecional, por lo que, si concurren los requisitos y presupuesto legal y reglamentariamente establecidos, las construcciones deben incluirse en el catálogo” (STSJ de 27 de noviembre de 2019). No compartim aquesta afirmació, perquè els valors que justifiquen la inclusió no han estat desenvolupats normativament, i fan necessària, sempre i en tot cas, una interpretació a voltes totalment subjectiva que provoca la indefensió jurídica de les persones propietàries de masies i cases rurals preexistents, com fins i tot ho reconeix el nou Avantprojecte de llei de territori quan diu: “Amb aquesta mesura, es vol limitar la discrecionalitat administrativa, i per tant la inseguretat jurídica, que sovint plantejava la tramitació dels actuals catàlegs o projectes de rehabilitació de

masies i cases rurals amb criteris no sempre homogenis respecte a les construccions i masies susceptibles de recuperació”.

La prova que no hi ha paràmetres objectivables la tenim en el fet que el gener de 2009 la Direcció General d'Urbanisme va donar a conèixer un document denominat Directrius de contingut per al catàleg de masies i cases rurals, que pretenia aclarir i homogeneïtzar el contingut dels catàlegs. És un document ben curiós, ja que tot i tenir vocació de ser la interpretació formal de la norma legal, no va ser aprovat per cap organisme públic, ni té la condició de disposició reglamentària ni tan sols la de mera instrucció, malgrat que sembla que fou elaborat pels tècnics de la Generalitat mateixa. Això va fer possible que els tribunals l'obviessin totalment: “Aunque se van deslizando alegaciones acerca de unas denominadas ‘Directrius de contingut per al catàleg de masies i cases rurals’ de 2009 e inclusive acerca de informes elaborados en vía administrativa, interesa no perder de vista que ni aquéllas ni éstos ostentan una naturaleza que pueda erigirse por encima de los dictados con rango de Ley aplicables al caso, a que se ha ido haciendo cita precedentemente. Lo verdaderamente decisivo debe ser la recta interpretación del ordenamiento legal aplicable en su proyección a las características que resultan del presente caso”. (STJC de 7 de febrer de 2017); “Frente a esa regulación de rango legal no pueden prevalecer a ningún efecto las llamadas ‘Directrius de contingut per al catàleg de masies i cases rurals’ del Departament de Territori i Sostenibilitat aprobadas en 2.009 [...] Limitándose aquellas directrices, como es de ver en su introducción, a sintetizar las conclusiones de ciertas sesiones de trabajo llevadas a cabo por los servicios técnicos y jurídicos de la Dirección General de Urbanismo y representantes de la de Arquitectura y Paisaje, así como de ciertas consultas llevadas a cabo por un grupo de trabajo específico de seguimiento” (STSJ de 20 de febrer de 2016).

Si ja és prou complicat interpretar una norma legal indeterminada com la que aquí ens ocupa, a més s'ha carregat en la persona propietària l'obligació de provar que a la masia o casa rural hi concorren uns valors tan poc objectivables com són els paisatgístics, ambientals, històrics, etc., que a més han referendat els tribunals mateixos: “Finalmente tampoco puede sorprender que a efectos procesales la carga

de la prueba recae en quien sostenga esa vía especial, es decir, que se muestren elementos suficientes basamentados en razones concurrentes de naturaleza arquitectónica, histórica, medioambiental, paisajística o social que determinen la preservación y la recuperación que se pretende desde luego con respeto del volumen edificado preexistente (sic) y de la composición volumétrica original previamente determinados (sic)” (STSJ de 10 d’octubre de 2016).

I no sols és difícilós que la càrrega de la prova de l’existència d’aquests valors que poden fer possible aquesta rehabilitació corri a càrrec de la persona propietària, sinó que a més, d’acord amb la interpretació jurídica que se n’ha fet, cal que el propietari acrediti de manera suficient que la singularitat de l’edificació sigui motiu suficient per a la preservació: “Se sigue, pues, de lo dicho hasta ahora que la inclusión de una construcción o de sus restos en el catálogo de masías y casas rurales, debía venir precedida de un especial esfuerzo por parte de los interesados, dirigido a acreditar cumplidamente dos cosas: la presencia cierta —y no meramente retórica— de razones arquitectónicas, históricas, medioambientales, paisajísticas o sociales y, además, que la entidad de tales razones hiciese necesaria la catalogación. [...] Así las cosas, sólo la exclusividad o singularidad de la construcción en otros órdenes, habría podido ser la base en la que sustentar con seriedad razones históricas y sociales merecedoras de estudio; pero tal exclusividad o singularidad no llegó a justificarse en ningún momento. Lo cierto, es, que, frente a la belleza o interés palpable a simple vista de los inmueble incluidos en el catálogo original (ver las fotografías de las correspondientes fichas), la imagen de la construcción de autos, en el mejor de los casos suscitaría indiferencia” (STSJ de 29 de gener de 2016).

Aquesta exigència rigorosa de donar més importància a la singularitat de la masia que a la prestació ambiental i, per tant, als valors ambientals que aquesta pot aportar al territori, ha donat peu a una limitació endèmica del dret a rehabilitar que malauradament la jurisprudència ha ratificat: “éste (el Catálogo) no consiste en un simple inventario, desligado de aquellas razones legales, de cuantas construcciones radiquen en suelo no urbanizable, a los efectos de que puedan sus propietarios rehabilitarlas a conveniencia, obviándose con ello el régimen del suelo que nos

ocupa, en que no cabe la erección indiscriminada de edificaciones, incompatible con su naturaleza y destino, sino, contrariamente, la alzada de nuevas y la rehabilitación de las existentes en muy tasados supuestos, ya de vinculación a usos agrícolas y ganaderos que demanden construcciones y viviendas a ellos asociados, con sujeción a las primordiales exigencias de necesidad y proporcionalidad, y de rehabilitación y recuperación de las que nos ocupan, motivada por razones que desbordan con mucho el simple ejercicio del derecho de propiedad a que la actora alude, que no es absoluto, ni puede desconocer el régimen propio de la clase de suelo en que se emplaza” (STSJ de 18 de juliol de 2016).

A tot plegat s’hi ha afegit una interpretació encara més restrictiva sobre el contingut mateix del concepte *rehabilitació* que la norma no defineix, i que la doctrina jurisprudencial ha reduït a la mínima expressió: “reconstruir una cosa, es tratar de reponer la edificación a su estado original, de la manera más fidedigna que sea posible, no levantar una edificación de nueva planta utilizando modelos similares que puedan encontrarse en el entorno. La norma habilita a reconstruir, no a reproducir modelos de masías” (STSC de 12 de gener de 2018); o també: “brilla por su relevancia que ante supuestos de restos de edificaciones o restos derribados cupiera admitir una reconstrucción o rehabilitación que no respetase el volumen edificado preexistente y su composición, ya que se debe penetrar en un indudable ámbito de una nueva construcción” (STSJ 7 de febrer de 2017).

B) La rehabilitació de les masies vinculada a la gestió forestal sostenible

Per tant, d’acord amb la llei i amb la interpretació jurisprudencial que se’n fa, malgrat que la norma no defineix què s’entén per *rehabilitació* o *reconstrucció* (ni tampoc què s’entén per *masia* o per *casa rural*), només es poden reconstruir o rehabilitar aquelles que es justifiqui que tenen uns valors determinats, valors que en cap cas ni la llei ni el reglament tampoc desenvolupen més enllà del seu enunciat. L’únic element objectivable seria el contingut en l’article 55.3 de l’RLU, quan estableix que “la reconstrucció i la rehabilitació del patrimoni arquitectònic rural han de respectar el volum edificat preexistent i la composició volumètrica original

prèviament determinats, i les possibles ampliacions o noves construccions de caràcter auxiliar que admeti el planejament urbanístic no poden afectar els valors arquitectònics i paisatgístics concurrents, i han d'estar justificades en la necessitat derivades del desenvolupament dels usos admesos”.

El que caldria, al nostre entendre, seria poder mesurar la importància de la presència humana en el medi rural, prenent sempre en consideració les directrius de sostenibilitat i preservació del medi, i considerar que aquesta presència pot ser un valor positiu, de naturalesa ambiental. Ja hem dit al principi que les masies i nuclis rurals tradicionalment han propiciat l'estructuració i consolidació dels espais oberts, i són un element inherent a la seva gestió. Per tant, més enllà dels valors purament arquitectònics, podria vincular-se la possibilitat d'una reconstrucció o rehabilitació a partir d'unes necessitats potencials de conservació dels seu entorn.

Com ja hem apuntat, el nou paradigma passaria per dotar el paràmetre “valor mediambiental” d'un contingut més ampli que ha de permetre la reconstrucció de les masies i cases rurals, més enllà de l'estat de les runes, o de la singularitat arquitectònica o històrica de la masia, que són valors diferents i no necessàriament conexas entre si.

El text legal no determina quin és l'abast d'aquest valor ambiental. En les directrius que sense cap valor normatiu va divulgar l'Administració autonòmica per ajudar a interpretar aquesta normativa, es descriu que la raó ambiental que justificaria la inclusió d'una masia o casa rural en el Catàleg és “quan la seva existència determina un teixit rural amb característiques ambientals pròpies”,⁴³⁷ una definició críptica que poc aporta per interpretar el precepte legal. Per la seva part, a la *Guia per la redacció de Catàleg de Masies* de la Diputació de Barcelona, es llegeix la definició següent de *valor ambiental*: “quan l'existència de les edificacions determini un teixit rural amb característiques ambientals pròpies que contribueixi a la preservació de les condicions ambientals del seu entorn pròxim, l'equilibri territorial i de la biodiversitat. Es pot tractar d'edificacions lligades a la vigilància i

⁴³⁷ Ens referim a les *Directrius de contingut per al Catàleg de masies i cases rurals*, redactat per la Direcció General d'Urbanisme el desembre de 2008, sense valor normatiu, p. 6.

manteniment de l'entorn i pot incloure l'habitatge lligat a l'explotació agropecuària".⁴³⁸ I en plans especials redactats pels mateixos tècnics de la Diputació de Barcelona, la definició que s'hi utilitza és més acurada i integradora perquè hi afegeix: "i cobrir tasques de vigilància en la detecció d'incendis, manteniment de camins i, en general, manteniment del territori rural".⁴³⁹

Permetre garantir les condicions ambientals pròpies de la masia és tant com dir, al nostre entendre, que ajudi a conservar els boscos del seu entorn, acomplint així amb el deure instituit als seus propietaris. En el marc d'aquesta definició, volem afirmar que el valor ambiental de la masia el dona la rehabilitació mateixa, en la mesura que assegura una actuació efectiva envers la conservació del territori. Es tractaria de no donar tanta importància a la realitat arquitectònica de la preexistència o del seu estat de conservació present com a la vinculació d'aquesta preexistència a un entorn forestal determinat, el qual pot contribuir a la seva recuperació i conservació.

En plena transformació ideològica de la societat que torna a mirar cap a la natura i que en referma els seus valors, cal buscar un equilibri que permeti la revaloració de la vida en els entorns naturals. Avui que el teletreball s'ha posat en evidència com una realitat més que plausible, atorgar la possibilitat de residir a famílies en els entorns naturals, compromesos amb la seva gestió encara que els recursos provinguin de tasques professionals o artesanals de tota mena no necessàriament pròpies del sòl rural, no hauria de suposar cap dificultat si el que se n'obté finalment és la conservació del seu entorn.

Per això, d'aquesta manera, més enllà del desenvolupament reglamentari necessari de la norma en aquest sentit que proposem, entenem que per garantir l'eficàcia d'aquest valor ambiental vinculat a reconstruir una masia o casa rural preexistent

⁴³⁸ *Guia per a la redacció del pla especial de catàleg de masies, cases rurals i altres construccions en sòl no urbanitzable*. Diputació de Barcelona. Maig, 2019, p. 10. Disponible a:

https://www.diba.cat/documents/479934/179693139/SU18_Guia+PEM/54e058ce-592c-41d8-aeaf-6861fea607b8.

⁴³⁹ *Pla especial de Catàleg de masies, cases rurals i altres edificacions. Memòria*. Ajuntament de Santa Maria de Miralles. Abril de 2017, p. 28. Disponible a:

<https://www.seu-e.cat/documents/1016182/8101236/LLIBRE+I+-MEMORIANNUU+PEM.pdf/14ef9739-7c2d-4d7e-95c6-89d36010e527> [Consulta: 12 de gener de 2020].

sigui quin sigui l'estat present, caldria imposar com a condició específica de la llicència que la rehabilitació de la masia hauria d'anar acompanyada de l'aprovació d'un pla de gestió forestal de la finca pròpia, o fins i tot d'una finca aglevada o d'una finca d'altri, de superfícies que hom determinés reglamentàriament en proporció a l'edificabilitat que s'obté de la reconstrucció o rehabilitació.

Aquesta vinculació entre el dret de rehabilitació i la gestió forestal constituïda com a condició, fins i tot podria instituir-se com una obligació de caràcter real, i inscriure's com a nota marginal en el Registre de la Propietat, d'acord amb la possibilitat que ofereix l'article 1.4 amb relació a l'article 74 del Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, pel qual s'aproven les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la Llei hipotecària sobre inscripció en el Registre de la Propietat d'Actes de Naturalesa Urbanística. Això permetria fins i tot actuar a l'Administració en cas d'incompliment del deure de conservar vinculat a una reconstrucció o rehabilitació, per mitjà de qualsevol dels instruments d'execució forçosa que la llei li atorga. I fins i tot, l'incompliment de l'efectiva gestió forestal i durant el termini en què s'estableixi en l'instrument d'ordenació aprovat, en la mesura que aquest es configuraria com una condició essencial de la llicència de rehabilitació, donaria dret fins i tot a la declaració de nul·litat d'aquesta última i, per tant, a la il·legalitat de l'edificació efectivament bastida, ordenant-ne l'enderroc. Amb aquesta interpretació es dotaria d'un cert valor patrimonial les finques forestals, un valor patrimonial que d'alguna manera es constituïria com a garantia de l'execució mateixa d'aquesta condició i, per tant, de l'efectivitat al capdavall, de la conservació dels terrenys forestals, a què estan obligats els seus propietaris.

No es tracta de tornar als models dels anys 1960 que tan acuradament va analitzar Pareja i que tant de mal va fer en el territori, sinó de retornar als orígens de l'equilibri entre el territori i l'home, entre la conservació de la natura i el seu aprofitament sostenible.⁴⁴⁰ Al nostre entendre, l'estabilització del món rural passa per l'estabilització o creixement de la seva població d'una manera equilibrada i

⁴⁴⁰ PAREJA LOZANO, C. *Régimen del suelo no urbanizable*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1990.

sostenible, fent allò que s'ha fet durant més de vint segles, que és la possibilitat d'edificar i viure en el sòl rural, i amb independència que l'activitat professional estigui o no vinculada a l'entorn rural, hom estigui necessàriament compromès i obligat amb la seva conservació i gestió sostenible.

CONCLUSIONS

Un cop exposats els raonaments anteriors, tot seguit ens proposem exposar les conclusions a què hem arribat.

Primera. Les dificultats de conciliar un debat entre conservació i aprofitament de recursos naturals

Al llarg d'aquesta tesi hem posat de relleu les tensions que es donen entre la posició dogmàtica de la conservació dels boscos, i la que defensa que es pot compatibilitzar la conservació amb el seu aprofitament. Aquestes tensions s'haurien d'haver superat amb la incorporació de la sostenibilitat com a definició conceptual i material en la gestió forestal, però no ha estat així. Malgrat això, i a pesar que en el camp legislatiu s'ha avançant quantitativament i qualitativament en intentar convergir aquestes dues visions antagòniques, en la seva aplicació afloren constantment les dificultats per tal de trobar un punt d'encontre.

En l'àmbit internacional i en la mateixa UE, ja hem exposat les dificultats enormes que suposa assolir acords entre els estats per tal de permetre la millora del medi ambient del planeta. Si bé els estats són capaços d'arribar a una entesa en l'anàlisi dels problemes que pateix el medi ambient, costa quallar propostes concretes i efectives que portin a la seva resolució. Les posicions dels estats varien sovint en funció de si disposen d'economies que depenen de l'aprofitament dels recursos naturals, o de si estan disposats o no a indemnitzar econòmicament la contenció dels aprofitaments forestals per part d'aquells països menys desenvolupats, per compensar així el fet que el seu creixement fou possible mercès a l'ús desproporcionat de tota mena de recursos naturals.

En els fòrums internacionals sempre es produeixen grans avenços però finalment, els països en desenvolupament més necessitats de les fonts d'ingressos dels recursos naturals s'acaben enfrontant a uns països desenvolupats que volen el control d'aquests recursos i la racionalització de la seva explotació. I quan s'esdevenen els acords, sovint s'acaben bloquejant per les dissensions mateixes entre els països desenvolupats, perquè els que es troben en els nivells econòmics més avançats malficien que les seves aportacions econòmiques no serveixin per afeblir la seva posició en favor dels països emergents. En el primer capítol hem vist diferents exemples de tot plegat, alguns d'ells de ben recents, tant en l'àmbit internacional com en el de la UE.

Salvades les distàncies, aquesta mateixa situació es dona en l'àmbit estatal o en el català, quan afloren les discussions sobre els límits que ha de tenir l'aprofitament dels recursos naturals en benefici de la seva conservació a ultrança, i sobre quin ha de ser el compromís i l'aportació econòmica que hauria de tenir el conjunt de la societat per fer front als costos que suposen les restriccions i els deures que s'imposen als propietaris forestals

La funció social que suposa la necessitat de conservació dels boscos per part dels seus propietaris no sols s'ha incorporat com a delimitació del propi dret de propietat, sinó que a més ha impregnat la pròpia legislació sectorial. D'aquesta manera la legislació forestal, altrament titllada de proteccionista de la silvicultura, s'ha sotmès o supeditat a la legislació en favor de la biodiversitat, a la qual ha cedit tot el protagonisme. Els plans d'ordenació forestals i les estratègies polítiques forestals es vinculen i jeràrquicament se sotmeten als de naturalesa ambiental. Els principis que informen el dret ambiental s'han incorporat sense reserves a la legislació forestal. Els instruments d'ordenació i planificació forestal s'integren amb els principis ambientals i de sostenibilitat, i es redacten i s'executen respectant els valors multifuncionals dels boscos.

I malgrat això hi ha una notòria desconfiança, una autèntica malvolença, per part dels sectors conservacionistes respecte de tota activitat productiva forestal o, fins i tot, sobre la mateixa titularització privada del domini dels boscos. El que és evident és que, mentre no se superin aquestes dissensions conceptuals i estratègiques, serà

poc probable que hi hagi acords eficients tant en la salvaguarda del planeta com en la preservació, en una menor escala, dels boscos del nostre país.

Segona. La necessitat d'una nova legislació forestal catalana

La legislació catalana sobre boscos es troba obsoleta des de fa temps. Va ser la primera de les legislacions forestals autonòmiques, fins i tot abans de la legislació bàsica estatal, però al nostre entendre no s'ha sabut adaptar al propi recorregut de les polítiques i legislacions ambientals que s'hi han superposat de manera notòria i, a ben segur, justificada. Aquesta adaptació sí que l'ha fet, en canvi, la legislació forestal bàsica, per mitjà de les modificacions successives que hem tingut ocasió de comentar.

Malgrat els més de trenta anys transcorreguts, la llei no ha patit cap modificació substancial. Es tracta d'una llei titllada d'afavorir l'activitat forestal redactada pel govern conservador de la segona legislatura del període democràtic, quan gaudia d'una folgada majoria, malgrat que des de la visió dels silvicultors no era més que una altra llei intervencionista d'una activitat, ja aleshores, en franca retrocessió. Mentrestant, com acabem de dir, la legislació bàsica forestal estatal, que va ser aprovada en un moment posterior en el temps, ha patit una transformació important, i ha incorporat en el text els principis internacionals i de la UE de protecció de la biodiversitat i de la gestió forestal sostenible, els quals han de ser aplicats a Catalunya directament, per manca de desenvolupament legislatiu propi.

La nova legislació forestal catalana hauria de reconèixer de manera expressa la funció social rellevant de les forests com ho fa la legislació bàsica, tant com a font de recursos naturals i d'activitats econòmiques com per ser proveïdores de múltiples serveis ambientals. La nova legislació forestal hauria de regular com la gestió forestal és essencial per a la protecció del sòl i del cicle hidrològic, per a la fixació del carboni atmosfèric i per a la preservació de la diversitat biològica. Aquesta regulació hauria d'allunyar-se de les meres declaracions de principis i hauria d'articular propostes que suposin l'exigència tant del compliment dels seus deures per part dels propietaris forestals com de les administracions públiques per

dissenyar finançar i executar les polítiques públiques que ho planifiquin tot plegat amb una visió territorial de conjunt.

Altrament, ja hem exposat que durant els darrers anys han estat aprovades noves legislacions sectorials que incideixen en la legislació i l'activitat forestal: ens referim a les lleis estatals bàsiques de biodiversitat, de responsabilitat ambiental i de desenvolupament rural. A Catalunya també s'han aprovat les lleis d'espais agraris, la de canvi climàtic i de l'agència de la natura, s'ha reformat la llei d'espais naturals i està pendent d'aprovar-se les de biodiversitat i territori. Totes aquestes lleis tenen una incidència invasiva de l'activitat forestal en els àmbits que regulen i totes pretenen la consolidació d'un model de protecció dels espais oberts i els recursos naturals, que superen en molt l'intervencionisme que resulta de l'actual legislació forestal.

Altrament, mentre que les estratègies de canvi climàtic i de biodiversitat aprovades en els darrers anys marquen el full de ruta de les polítiques del govern, el sector forestal es troba sense planificació ja que el Pla de política forestal fou anul·lat per una sentència judicial, i no s'han aprovat plans de producció forestal (els PORF de la legislació estatal), que són els dos tipus de plans de desenvolupament forestal que d'acord amb la llei forestal determinen la política forestal del país. Per altra banda, la nova Llei d'espais agraris, regula ja no sols els espais forestals com una espècie d'espais agraris —als quals defineix de manera diferent de la legislació forestal mateixa—, sinó que preveu la planificació territorial sectorial agrària de tal manera que sembla incloure una planificació pròpia forestal.

Per tant, a l'hora d'afrontar la problemàtica que, a data d'avui, planteja la conservació dels boscos per part dels propietaris privats forestals, no s'ha de perdre de vista que el marc en el qual cal desenvolupar i exigir aquest deure el constitueix una legislació forestal desfasada i una política forestal mancada de planificació. Que les administracions públiques amb competències en la matèria exigeixin als propietaris privats forestals la conservació dels boscos, quan prèviament elles no han planificat acuradament aquest àmbit, és un clar contrasentit.

És cert que el desplegament reglamentari regulador dels instruments d'ordenació forestals ha anat integrant els principis de la sostenibilitat en la gestió forestal

sostenible, i ha permès integrar en l'activitat dels propietaris privats forestals els aspectes ambientals amb les activitats econòmiques, socials i culturals. Aquesta activitat forestal no només és lucrativa —cosa dubtosa, com hem vist—, sinó que a més ajuda a conservar el medi natural alhora que col·labora en l'augment de la qualitat de vida i expectatives de desenvolupament de la població rural.

En la nova legislació, cal aprofundir en aquesta integració en els instruments forestals dels principis de sostenibilitat i de protecció de la biodiversitat, que al nostre entendre ha de constituir l'autèntic marc de conciliació entre la conservació i l'activitat pròpia d'aprofitament sostenible dels recursos forestals. I, a la vegada, cal posar de relleu que aquesta gestió forestal sostenible no només és respectuosa amb els principis ambientals sinó que a més compleix la funció preventiva dels riscos que justifiquen la imposició del deure de conservació dels boscos en la legislació estatutària del sòl.

La nova legislació ha d'afrontar la problemàtica que suposa l'abandonament del bosc per la manca de rendibilitat i el que això suposa enfront dels molts riscos que del bosc es deriven. També ha d'interrelacionar la gestió dels boscos i les polítiques del canvi climàtic; regular, com tot seguit direm, l'estatut del propietari forestal per esvair-li les inseguretats jurídiques actuals davant l'allau de normes que incideixen en aquest dret de propietat, i regular i resoldre els problemes que genera la multifuncionalitat dels boscos, la conciliació entre l'ús general i el domini privat, i sobretot el finançament per part de la societat per tot allò que avui rep gratuïtament.

Al nostre entendre, si es vol resoldre la problemàtica de la manca de conservació dels boscos és urgent una llei agosarada que afronti els reptes de futur que té el 70 % del territori d'aquest país, sigui públic o privat. Cal una legislació forestal que entomi sense complexos ni reticències les noves estratègies i legislacions sobre biodiversitat i patrimoni natural, i que les faci compatibles, obrint el debat necessari en la societat, sobre quin és el model de bosc que hom vol davant el nou paradigma que aquestes legislacions estan creant. Aquest debat ha de ser integrat i paral·lel, amb els debats necessaris que s'han de produir en la culminació dels processos legislatius de la nova llei de biodiversitat i patrimoni natural (l'avantprojecte de la

qual porta més de deu anys congelat), i en la nova llei de territori (que ja en porta quatre).

I si avancem en aquesta línia agosarada, al nostre entendre, caldrà articular una veritable llei de territori —no com la que ara s'intitula així en l'avantprojecte—, que no inclogui només les limitacions en els usos i els deures dels propietaris, sinó també els drets que clarifiquin quin és el contingut essencial que fa recognoscible el dret de propietat en el sòl no urbà. L'avantprojecte de llei de territori actual replica la metodologia de les legislacions urbanístiques precedents i no preveu ni regula els usos d'aquests sòls, ni el tractament ni protecció dels espais naturals protegits que hi convergeixen. Considerem que seria més oportú deixar de tractar com s'ha fet històricament el sòl no urbanitzable com a residual del sòl urbà o urbanitzable, i seccionar la legislació d'acord amb les dues situacions bàsiques en què es troba el sòl: una legislació urbanística específica per al sòl urbà o urbanitzat, i una legislació específica que reguli el sòl rural o no urbanitzat o espais oberts.

Aquesta darrera llei hauria d'integrar tots els aspectes que hi fan referència, tant la preservació (paisatge, espais naturals, biodiversitat i patrimoni natural) com la regulació dels seus usos i aprofitaments de qualsevol mena (urbanístics, agrícoles, ramaders, forestals, miners, etc.). Només així es podria dissenyar definitivament l'estatut jurídic de la propietat d'aquesta tipologia de sòl a partir de delimitar totes les funcions i restriccions que les diferents legislacions sectorials hi incideixen. I d'aquesta manera, i com ocorre des de la primitiva regulació legal de l'any 1956, el sòl rural o no urbanitzat deixaria de ser tractat de manera residual en la legislació urbanística per passar a tenir singularitat i rellevància pròpia i suficient.

Tercera. La regulació necessària de l'estatut jurídic de la propietat forestal

A la manca d'una legislació que doni resposta veraç i suficient als problemes que planteja avui la silvicultura i que la delimiti correctament respecte de les polítiques conservacionistes i protectores de la biodiversitat i del patrimoni natural, cal afegir-hi la manca de regulació de l'estatut jurídic de la propietat forestal.

Aquest tipus de propietat vinculada i fortament intervinguda, a parer de la doctrina majoritària, necessita la delimitació clara de quins són els deures i drets que d'ella dimanen. La llei forestal vigent de l'any 1988, com hem vist, cita alguns drets i deures de manera espigolada al llarg del text, sense cap mena de metodologia. La voluntat legislativa anunciada en la primera reforma d'aquest text, de què el govern central havia de formular aquest estatut de la propietat, es va resoldre amb la supressió de la disposició que ho anunciava en la reforma legislativa següent. Algunes comunitats autònomes, amb competències semblants a les de Catalunya pel que fa a aquesta matèria, ho han regulat; la majoria però han mantingut el criteri de la dispersió normativa d'alguns dels drets i deures dels propietaris.

Si en paraules de la jurisprudència constitucional, el límit de la delimitació del nucli de la propietat forestal es troba en permetre la recognoscibilitat d'aquest dret, cal que legislativament es fixin els contorns d'aquests drets i deures que configuren finalment aquest nucli essencial de la propietat. Això evitaria la inseguretats jurídica permanent que com hem vist ocasiona als propietaris privats forestals l'aflorament de disposicions de tota mena per part de tot tipus d'administracions públiques (autonòmiques, provincials, comarcals i municipals), que suposen més i més restriccions a l'exercici del dret de propietat en el desenvolupament de competències que aquells puguin tenir en matèries com l'ambiental, urbanística, de protecció d'incendis, d'espais naturals, de protecció de la biodiversitat, de regulació d'activitats silvícoles fusteres i no fusteres, de regulació d'activitats lúdiques, de regulació d'accés motoritzat, de conservació de camins privats d'ús públic o de demanialització de camins privats, etc.

L'estatut jurídic de la propietat forestal privada hauria de permetre donar contingut, concretar i regular el marc jurídic d'aquest dret de propietat que, amb caràcter general per al sòl no urbanitzat, estableix la legislació bàsica, i que, com hem dit a bastament, actualment ho fa en termes genèrics i poc precisos.

Quarta. La reforma o desenvolupament del deure de conservació dels boscos

La regulació legislativa proposada en els apartats anteriors permetria finalment donar contingut material al deure de conservació dels boscos per part dels propietaris privats. Aquest deure de conservació, com hem vist, la major part de la doctrina el qualifica de desmesurat i desproporcionat, que si bé mantenim que és de prevenció, hi ha alguna jurisprudència que el qualifica de resultat, la qual cosa ja hem tingut ocasió de comentar que és una interpretació fora de tota lògica.

Aquesta regulació és totalment imprecisa i genera inseguretats jurídiques no sols al propietari, al qual s'imposa el deure, sinó també a la societat que n'espera el resultat. Si es pretén exigir al propietari privat forestal costejar i executar les obres necessàries per mantenir els terrenys i la seva massa vegetal en condicions d'evitar riscos d'erosió, incendi, inundació, així com danys o perjudicis a tercers o a l'interès general, inclosos els ambientals, cal regular quin és el contingut material d'aquest deure i com s'ha de finançar.

No posar límits al cost que han d'assumir els propietaris a diferència dels propietaris de finques urbanes, el deure dels quals tenen limitat al 50 % del valor de l'immoble objecte de conservació, és clarament una desproporció, una situació totalment injusta. També és clarament un contrasentit que el propietari privat forestal hagi de responsabilitzar-se de la forest fins i tot quan la naturalesa és la responsable dels riscos que cal evitar, la majoria dels quals, sinó la totalitat, s'esdevenen per motius aliens al mateix propietari, i molts d'ells per causes naturals. Com es pot evitar el risc d'incendi quan ens trobem davant d'una biomassa que és per si mateixa combustible? Com es poden evitar els riscos d'erosió o inundació, o de plagues, en uns estadis temporals de canvi climàtic? O com es pot imputar al propietari forestal la manca de prevenció de riscos de contaminació quan el planeta pateix la pitjor de les contaminacions per CO₂ de la seva història?

A més, és contradictori que mentre el deure concret d'evitar aquests riscos s'exigeixi de manera indeterminada en el propietari forestal, la legislació forestal bàsica estableix que la iniciativa de la planificació per combatre tots i cadascun d'aquests riscos és de la pròpia administració, i en el millor dels casos configura el

propietari com un mer col·laborador de les polítiques respecte de les qual aquella dissenya i hauria de finançar.

Cal una regulació expressa i concisa, que determini què s'espera del propietari privat forestal, i quins són els límits econòmics d'aquest deure que se li imposa, en proporció als deures de naturalesa semblant que s'exigeix a la resta de propietaris immobiliaris. També és necessari que es determini clarament que aquest és un deure de prevenció, que es perfecciona amb una determinada conducta o activitat (la planificació forestal), però que no garanteix el resultat esperat, que és aliè a la conducta mateixa.

I és evident que, com abastament hem exposat al llarg de la tesi, aquesta conducta ha de consistir, i així cal que es reguli expressament, en la redacció i execució temporal de l'instrument d'ordenació forestal corresponent, basat en una gestió forestal sostenible, de manera que en haver-se impregnat aquest dels principis ambientals, finalment permeti al propietari privat forestal obtenir de manera conciliadora els dos objectius pretesos: l'aprofitament sostenible dels recursos forestals i la conservació dels boscos.

Cinquena. La planificació i execució deguda dels treballs de gestió forestal sostenible

Pel que fa a la planificació dels boscos, malauradament sembla que a Catalunya en els darrers anys s'ha arribat a un sostre d'un 30 % que, tot i ser superior al percentatge estatal, continua sent insuficient. En això segurament hi té a veure que el 52% de les propietats forestals siguin inferiors a una hectàrea, i per tan sigui il·lusori pretendre que un propietari en faci les tasques de conservació.

La regulació legal recent sobre la possibilitat de redacció d'instruments d'ordenació amb abast municipal pot semblar una solució per tal de poder planificar una porció més elevada del territori del nostre país, però al nostre entendre aquesta només és una part de la solució. La solució per conservar els boscos no passa només per l'ordenació dels boscos sinó per l'execució correcta i efectiva dels treballs planificats que avui assoleixen ben just el 70 % dels que estan planificats, és a dir,

poc més del 20 % del total. Una planificació més gran feta amb la manca de la iniciativa dels propietaris no és garantia de la implicació en la gestió posterior.

Cal buscar formes per incentivar aquesta gestió que, com hem vist, és l'únic instrument que permet una millor conservació dels boscos. Hi ha qui apunta que això passa per la incentivació de l'associacionisme —fins i tot en els tractats internacionals, hem vist que s'hi fa referència—, per fer front a les mancances que comporta la gestió de la majoria de les finques forestals que són de petita superfície i que incorpori a la gestió forestal sostenible els propietaris privats que no estan vinculats tradicionalment a la silvicultura o que se n'han desentès per mor de la seva manca de rendibilitat econòmica. Segurament l'economia d'escala que suposa l'agrupació dels petits i mitjans propietaris és un primer pas, però tampoc no és la solució definitiva.

Cal dissenyar nous models que passin per la professionalització de les associacions de propietaris que puguin gestionar masses crítiques dels boscos atomitzats. Això ha de fer possible una regulació que coordini les necessitats del sector primari amb el sector de primera transformació, que avui és escassa i poc competitiva. Si cal, fins i tot, s'ha d'incentivar la concertació publicoprivada en la gestió, quan aquesta és ineficient i poc professionalitzada en origen. L'Administració pública no ha de servir només per imposar deures i controlar que es duguin a terme, sinó també per incentivar la seva execució amb tècniques que superin les merament coercitives o punitives.

Per incentivar l'associacionisme o els mateixos treballs de conservació, cal també una millora de la demanda dels productes forestals. El mercat de la biomassa, el del suro, i el d'altres productes fusters i no fusters, necessita incentius més grans, no sols en el productor sinó també en tota la cadena fins al consumidor final, com s'ha fet en altres sectors productius. Incentivant la demanda, es pot assolir l'objectiu que creixi i motivï una productivitat més gran sense malmetre els principis ambientals de la conservació dels espais forestals.

Sisena. La necessitat de conciliar els espais d'interès naturals i la propietat privada forestal

En el marc d'aquesta nova legislació que proposem, cal afrontar com es concilien els interessos dispars que es troben en joc quan es tracta de terrenys forestals inclosos en els espais naturals protegits, i que suposen més del seu 30 %. No ens referim només als interessos públics que l'administració titularitza, ni tampoc als de les entitats ecologistes que les fiscalitzen, sinó també i sobretot, a la necessitat de donar protagonisme actiu als propietaris dels terrenys afectats —forestals, agrícoles, ramaders, etc.—, als titulars de les activitats econòmiques que es troben afectades, a les entitats locals del territori, a la ciutadania en general que resideix en els llocs afectats.

Convertir els espais naturals en espais passius únicament dedicats al lleure dels ciutadans de la gran urbs no és el millor model, com s'ha vist en els més de trenta anys de legislació i política d'espais naturals al nostre país. La desafecció —quan no oposició— de la gent del territori que s'ha posat de manifest en els fòrums que hem tingut ocasionar d'analitzar —i que la recent Estratègia de la biodiversitat posa de manifest— és la prova més evident d'un model no reeixit.

La protecció dels espais naturals ha d'anar acompanyada de polítiques actives, de pressupostos públics, de sinergies entre els sectors econòmics implicats, de la complicitat de la ciutadania afectada. I això comporta processos transparents públics tant en l'ordenació d'aquests espais com en la gestió posterior.

Cal l'activació de processos participatius transparents, coherents i eficients, que vagin més enllà del mer compliment de les disposicions reglamentàries sobre la matèria. És necessari el disseny de models de gestió en els quals participin de manera activa i vinculant totes les parts afectades i de manera especial i notòria els propietaris privats dels terrenys forestals que hom preserva. S'han de fer propostes econòmiques que, des del respecte als espais que hom pretén conservar, comportin alguna cosa més que convertir el territori natural en espais de lleure en benefici dels ciutadans de la gran urbs. I sobretot, cal dotar de coherència les polítiques conservacionistes respecte dels mandants legislatius, conciliant les estratègies de mera inactivitat conservacionista (bosc madurs o en evolució lliure) amb els

deures imposats als propietaris (conservar per evitar els diversos riscos que la seva inactivitat sol comportar). I tot plegat s'ha de dotar de pressupostos suficients i realistes en l'elaboració dels quals participin tots aquells que hi veuen afectades les seves economies.

En definitiva, és necessari que es concreti com i quan els propietaris forestals han de complir els seus deures de conservació, a la vegada que les administracions públiques compleixin els seus deures de planificació de les polítiques de conservació del territori i que s'articulin en les propostes legislatives corresponents.

Setena. La necessitat de dissenyar noves mesures de foment

Pel que fa a les mesures de foment, ja hem exposat que són insuficients. La necessitat de mesures de foment per al sector forestal, de la mateixa manera que les mereix la quasi totalitat del sector primari, no ofereix cap mena de dubtes. La pregunta que cal fer-se és si els objectius que es pretenen amb aquestes mesures s'assoleixen amb el model de foment actual.

D'acord amb les informacions que hem aportat, les ajudes directes al sector forestal abasten un percentatge molt petit de propietaris i una molt petita superfície en gestió forestal. Per tant, és evident que els resultats no són els previstos i que quasi podríem qualificar d'intranscendents les subvencions que s'atorguen. Pel que fa a les mesures de foment per via d'exempcions o bonificacions impositives, no disposem de la seva quantificació, però si després de trenta anys només s'ha aconseguit que es planifiqui un 30 % del territori forestal, i que l'execució dels instruments d'ordenació no arribi al 20 %, podem arribar a la conclusió que el model està totalment esgotat.

Per tant, hem de preguntar-nos si l'estratègia de foment és l'adequada, si les ajudes van dirigides adequadament i si hi ha relació directa entre les ajudes i els resultats obtinguts. Si tal com esmenta la llei bàsica forestal, les mesures de foment tenen per objecte el desenvolupament d'instruments basats en el mercat per abordar eficaçment la conservació i millora dels actius naturals o dels serveis que presten, s'està molt lluny de la previsió legislativa.

Seria necessari analitzar formes més adients al principi de qui contamina paga, o de qui descontamina cobra —com és el cas de la gestió forestal—, fixant si cal nous tributs que gravin la desforestació no productiva o la implantació d'infraestructures, els quals es destinin de manera finalista a polítiques de gestió forestal sostenible. Cal també la creació dels impostos ambientals, que incideixin directament com a vasos comunicants entre les activitats que contaminen i les que preserven el medi.

També es fa urgent i necessari activar tots aquells altres instruments que s'han anat plantejant però que encara no s'han posat en marxa com els fons forestals o el finançament de les externalitats positives dels boscos, que ja estan previstos a l'actual legislació però que no s'han endegat. És imprescindible ajudar a finançar els propietaris privats forestals, tal com diu la llei bàsica forestal, per conservar uns boscos que fan possible la conservació, restauració i millora de la biodiversitat en ecosistemes i espècies forestals i del paisatge en funció de les mesures adoptades específicament per a aquesta finalitat; que permeten la fixació de diòxid de carboni a les forests com a mesura de contribució a la mitigació del canvi climàtic, o finalment que ajuden a la conservació dels sòls i del règim hidrològic a les forests com a mesura de lluita contra la desertificació, o a la millora de la qualitat de l'aire i la disminució de sorolls.

També caldrà compensar-los per tots aquells usos culturals, esportius i recreatius dels boscos que avui van a càrrec dels propietaris sense que n'obtinguin cap contraprestació: camins privats que són usats de manera general impròpia; zones de bosc en què es cerquen productes no fusters dels quals la ciutadania s'apropia desconsiderant-ne la titularitat privada; activitats lúdiques que es duen a terme sense compensar els propietaris privats acuradament per permetre'n la conservació deguda.

La majoria d'aquests instruments de foment ja es troben regulats en la legislació bàsica forestal —que la de desenvolupament catalana hauria d'articular adequadament dins les seves competències— com són les subvencions al propietari dels treballs dirigits a la gestió forestal sostenible que caldria millorar quantitativament; l'establiment d'una relació contractual amb el propietari o titular de la gestió de la forest; la inversió directa per part de l'Administració, o la creació

de línies de crèdit bonificades per finançar les inversions forestals, compatibles amb les subvencions i els incentius. Malauradament, molts d'aquests instruments no s'han desenvolupat malgrat el temps transcorregut des de que la llei els regulés.

Vuitena. La possibilitat de dotar els terrenys forestals d'un valor afegit com a correspondència justa al valor ambiental que aporten

En el darrer apartat de la nostra tesi hem portat a col·lació la necessitat de dotar els terrenys forestals als quals contrau aquest estudi d'un valor afegit, que consisteix que la rehabilitació de masies i cases rurals no sigui tractada com un perjudici per als espais oberts, sinó com un valor ambiental en si mateix que afavoreixi la conservació deguda d'aquests espais.

Com ja hem explicat, la preservació de camins, la neteja de boscos, la disponibilitat de punts d'aigua per prevenir incendis, la preservació de marges i espais degradables, etc. és possible i factible quan hi ha vida en el bosc, quan la presència humana immemorial s'hi fa present de nou. Rehabilitar una masia no és malmetre el medi; és fer-ne possible la recuperació. Els espais naturals han estat colonitzats al llarg de segles, en un procés natural que malauradament tingué la davallada amb el transvasament de la nostra societat rural cap a les ciutats.

La nova mirada cap a la natura que està fent la societat del segle XXI, la revaloració dels espais protegits, dels paisatges permanents, dels indrets amb recursos aprofitables, pren més sentit quan en la seva justa proporció es fa possible la implementació en el medi mateix. Viure en una masia i no exercir una activitat agrària sinó una professió liberal, o una professió artesana, no hauria de ser una excepció, sinó la conseqüència lògica d'aquesta nova societat més respectuosa amb el seu entorn natural. Avui, que en plena pandèmia hem après que el teletreball es pot fer des de qualsevol punt del país amb la mateixa eficiència i promptitud, cal ponderar si treballar en el medi rural no és precisament un actiu, una manera de coadjuvar al desenvolupament compensat del territori. No tota activitat en el medi s'hauria de justificar per la seva naturalesa agrària, ni l'alternativa hauria de ser,

com s'ha plantejat en els darrers anys de manera exclusiva, l'hostalatge i les activitats lúdiques de la gent de la ciutat.

La rehabilitació dels masos i cases rurals té en si mateix un valor ambiental, si es vincula amb la rehabilitació i conservació del seu entorn forestal, agrari o paisatgístic. Per això creiem que cal incentivar-ho en lloc de reprimir-ho com ha succeït en els dos darrers decennis, d'ençà de la promulgació de la llei urbanística de l'any 2002. Cal visualitzar aquesta rehabilitació com una oportunitat per conservar els nostres boscos, els nostres espais oberts, per part dels seus propietaris, vinculant rehabilitació i conservació amb els instruments jurídics que avui ja existeixen.

En definitiva, entenem que en el nou marc legislatiu que s'està elaborant, -o en el nou marc que hem proposat en la precedent conclusió segona pel que el territori es regulés en la seva integritat i seccionat del sòl urbà o amb vocació urbana-, s'hauria de valorar la possibilitat de dotar d'aquest mínim valor econòmic les finques forestals, sense complexos, perquè més enllà de les regulacions prohibitives i punitives actuals, una regulació controlada i ponderada farà més plausible la implicació dels propietaris privats forestals en la conservació dels boscos.

* * * * *

BIBLIOGRAFIA

- ABEL FABRE, J. *Ley del Suelo. Derecho Urbanístico y Medioambiental*. Barcelona: Ed. Bosch, 2007.
- ABREU PIDAL, J.M. de. *Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales*. Madrid: Ed. ICONA, 1995.
- ABRIL CAMPOY, J; AMAT LLARI, M.E. *Instituciones de Dret Civil de Catalunya. Tom. IV Drets Reals*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.
- AGRARIA, GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA. “Más allá de la “propiedad perfecta”. El proceso de privatización de los montes públicos españoles (1859-1926)”. *Noticario de Historia Agraria*. 1994. p. 99-152.
- AGRICULTURA, FAO ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA. *El estado de los bosques del mundo*. Roma: FAO, 2016.
- AGUADO PUIG, A. “El principio de integración en el Derecho Internacional: de la declaración de Estocolmo a la Agenda 2030”. *Revista la Toga*. Sevilla: Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla, 2017. nº 194. p. 22-38.
- AGUILERA SÁNCHEZ, M. *El régimen jurídico de los incendios forestales. Especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña*. Quaderns de Dret ambiental. Tarragona: Ed. Universitat Rovira i Virgili, 2015.
- AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*. Barcelona: Ed. Atelier, 2000.
- “Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada: especial consideración a los de carácter medioambiental”. *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Pamplona: Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2006. vol. 1. p. 1441-1464.

- “Propuestas para definir los límites constitucionales de la regulación de la propiedad privada”. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, vol. II, p. 939-964.
- “Propiedad y medio ambiente (límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada. Especial consideración a los aspectos ambientales)”. *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. CARRASCO DURAN, M. (coord.), Vol.1, 2006, p. 1441-1464.
- i PEÑALVER CABRÉ, A. “La conferencia de París de 2015 sobre cambio climático (COP21): cambio de actitudes y una oportunidad perdida”. *Mientras tanto*. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, nº 143, p. 6-10.

AGUIRRE FONT, J.M. *El régimen jurídico del litoral catalán*. Barcelona: Ed. Atelier, 2015.

- “Del suelo no urbanizable a los espacios abiertos: pasado, presente y futuro de su ordenación en Catalunya”. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*. Las Rozas: La Ley, 2017, nº 149, p. 1-24.
- “La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. X Núm. 2, 2019. p. 1-46.

ALBALADEJO GARCIA, M. *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*. tom V, vol. 1. Madrid: Editorial Revistas de Derecho Privado, 1980.

- *Curso de Derecho Civil español*, vol. III, *Derecho de bienes*. Madrid: Edisofer, 2004, 11ª ed.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. *Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, 1979.

ALCANDA VERGARA, P. “Percepción social de la realidad forestal. La importancia de conocer la opinión pública en la toma de decisiones sobre política forestal. Estereotipos de opinión sobre el monte y la naturaleza”. *Actas del 6º Congreso Forestal Español*. Vitoria: Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2013.

ALGARRA BASCÓN, D. *EL Comú Català*. Barcelona: Ed. Potlatch, 2015.

- ALMEIDA CERREDA, M. “El impacto de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*. núm. 22, octubre 2015, p. 219-263
- ALMIRALL, R. “Instrumentos y métodos de planificación forestal en montes privados de Catalunya: los planes técnicos de gestión y mejora forestal”. *Cuadernos de la SECF*. Pontevedra: S.E.C.F Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2008. nº 27. p. 35-42.
- ÁLVAREZ BAQUERIZO, C. *Espais naturals i paisatge*. Barcelona: Àrea Territori i Paisatge Fundació Caixa Catalunya, 2008.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S.; HERNÁNDEZ LÓPEZ, S. “La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección d espacios naturales.” *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. II. Núm. 1, 2011, p. 1-22.
- ALVAREZ CONDE, E.; TUR AUSINA, R. *Derecho constitucional*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015.
- ÁLVARES GARCIA, D.; GONZÁLEZ ALCALDE, I. *Bancos de conservación de la naturaleza*. Alcorcón: Ec@csaReserva de Biodiversidad, S.L. 2014.
- AMAT LLOMBART, P. “El Estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el Código civil y la Constitución. Su especial configuración por la Ley de Suelo de 2007”. *Revista general de legislación y jurisprudencia*. Madrid: Ed. Reus 2008. nº3. p. 399-450.
- ANGELIDIS, Á. “De Río a Nueva York pasando por Helsinki: ¿qué políticas puede aplicar la UE para gestionar de modo sostenible los bosques y el sector forestales en Europa y en el mundo?”. *Agricultura y Sociedad*. Nº 85, 1998, p. 97-108.
- ARA PINILLA, I. “Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados”. *Anuario de filosofía del derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 2004. nº21. p. 107-124.
- ARAN GUIU, F. “Breu referència a la servitud de pas al Codi civil català”. *Palestra Universitària*. Cervera: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Centre Associat de Cervera, 2008. nº 19. p. 81-92.
- ARANGO CASTAÑO, B.E. “Sumideros de carbono en el marco del protocolo de Kyoto”. *Memorando de Derecho*. Pereira: Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, 2011. nº 2. p.13-21.

- ARGULLOL MURGADAS, E. “El suelo no urbanizable: territorio e infraestructuras”. *Anuario del Gobierno Local 2002*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic., 2002. p. 73- 80.
- “El suelo no urbanizable”. *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, TRAYTER, J. (dir.). Pamplona: Ed. Aranzadi-Thomson, 2005.
- ARRIBAS BRIONES, P. “La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos”. *Revista de derecho urbanístico*. Madrid: Revista de Derecho Urbanístico, 1991. nº 122. p. 33-64.
- ASENSIO SALVADOR, N.; CORTINA RAMOS, A.; PIETX I COLOM, J. *Opcions per a la custòdia del territori en finques privades: Guia pràctica per a la propietat*. Barcelona: Fundació Territori i Paisatge, Caixa Catalunya, 2002.
- AVEZUELA CÁRCEL, J. I VIDAL MONFERRER, R. M^a (coord.), *Comentarios a la Ley del Suelo*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.
- AZQUETA OYARZUN, D. “Tipología del valor del patrimonio natural”. A. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.). Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 157-189.
- BACARIA COLOM, J. “Políticas de conservación de los bosques y la demanda de usos múltiples”. *Revista española de economía agraria*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1997. nº. 179. p. 89-114
- BADOSA COLL, F. *Manual de Dret Civil Català*. Barcelona: Ed. Marcial Pons, 2003.
- “Sentència 31/2010, de 28 de juny”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Revista Catalana de Dret Públic, 2010. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006. p. 330-348.
- BALBOA LÓPEZ, X. “La historia de los montes públicos españoles (1812-1936): Un balance y algunas propuestas”. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*. Murcia: Universidad de Murcia, 1999. nº 18. p. 95-128.
- BALLARIN MARCIAL, A. “Reflexiones sobre la propiedad privada de la tierra”. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 2006. nº 49. p. 47-54.
- BALLBÉ MALLOL, M. “Concepto de dominio público”. *Revista Jurídica de Cataluña*. Barcelona: Revista Jurídica de Cataluña, 1945. nº 5. p. 7-55.

- BARCELÓ VENTAYOL, A. “Explotación forestal y propiedad privada : conflictos potenciales”. *Anuari de la Societat Catalana d’Economia*. Barcelona : Universitat de Barcelona. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. Divisió de Ciències Jurídiques, Econòmiques i Socials, 1987. nº 6. p. 159-164.
- BARCELONA LLOP, J. “Regímenes especiales”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson-Civitas , 2005. p. 457-469.
- “Usos, aprovechamientos y ocupaciones del dominio público forestal”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas , 2005. p. 885-920
 - “Aprovechamientos forestales”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson-Civitas, 2005. p. 921-957.
 - “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011. nº 185. p. 49-87.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. “El gobierno del territorio y la política forestal”. *Revista Estudios Regionales*. Málaga: Universidad de Málaga, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1989. nº 25. p. 79-110.
- “La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario”. *Derecho Privado y Constitución*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1994. vol. 3. p. 131-168.
 - “El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 25-66.
 - “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 124-150.
 - “La propiedad agraria en España”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 565-588.

- “El componente ambiental de la función social de la propiedad privada y la expropiación forzosa”. La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 55-85.
- BARRERA MEDINA, A. M. *La protección de las especies silvestres. Especial tratamiento de la protección in situ*. Alacant: Universitat d’Alacant, 2012.
- *La protección in situ de las especies silvestres*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2014.
- BARTHOD, Ch. “La conférence des Nations-Unies sur l’environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt”. *Revue Forestière Française*. Paris: AgroParisTech, 1993. Any XLV, nº 1. p. 7-25.
- BARXA ALVAREZ, N.; et. alt. “Montes”. *Foro Galego: revista xurídica*. A Coruña: Colexio Provincial de Avogados de A Coruña. p. 228-236.
- BASSOLS COMA, M. “Propiedad privada y cuestiones de medio ambiente”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 727-809.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J. “Hacia el cumplimiento efectivo del deber legal de conservación de los montes”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Las Rozas: Wolters Kluwer España, 2014. nº 12. p. 1348-1360.
- BELLO JANEIRO, D. *La propiedad forestal*. Madrid. Ed. Tecnos, 1997.
- BERCOVITZ ÁLVAREZ, G. *Comentarios al art. 348 del CC*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2009.
- (coord). *Comentarios al Código Civil*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2009.
- BERMÚDEZ APLOMAR, V. “Urbanismo sostenible y suelo rústico”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. num.22. 2010. p. 1-25
- BERROCAL LANZAROT, A.I. “Régimen jurídico de los montes privados en la nueva Ley 43/2003 de 21 de noviembre”. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 2004. nº 44. p. 27-68.
- “Análisis de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 2006. Nº 49. p. 55-106.

- “Estudio jurídico-crítico de la Ley 21/2015, de 20 de julio por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 2016. nº 68. p. 7-63.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. “La ambientalización del dominio público: incidencias en la propiedad privada”. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 87-96.
- BLANCO HIGUERA, A.L. “La propiedad pública de los montes como condición necesaria para su catalogación, antes y después de la Ley de Montes de 2003”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. Valladolid: Consejería de Presidencia y Administración Territorial, 2013. nº 30. p. 1-35.
- “La imprescriptibilidad de los bienes comunales: su trascendencia para la conservación de la propiedad forestal pública”. *Revista jurídica de Castilla y León*. Valladolid: Consejería de Presidencia y Administración Territorial, 2014. nº. 32.
- BLASCO HEDO, E. “El aprovechamiento forestal de la energía eólica: prevalencia del interés económico sobre el ambiental?. Estudio jurisprudencial”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2010. nº 18. p. 197-206.
- “Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Principales novedades”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. Madrid: Ed. Ciemat, 2015. nº 49. p. 41-49.
- *Propiedad forestal privada y energías renovables*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015.
- BOADA, M.; I RIVERA, M. “L’origen dels espais naturals protegits”. *Medi Ambient*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. nº 27. p. 4-13.
- *Boscos de Catalunya. Història i actualitat del món forestal*. Figueres: Brau edicions, 2003. 1ª ed.
- *Boscos de Catalunya*. Barcelona: Editorial Lunwerg i Obra Social d'Unnim Caixa, 2012.
- “Paisatge Natural, explotar-lo o no”. *La Vanguardia*. Barcelona: Grup Godó, 2015. nº 47.926. p. 40.

- BOBES SÁNCHEZ, M. J. “Régimen jurídico de los montes”. Derecho de los bienes públicos. GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. I AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. p. 1095-1133.
- BOCANEGRA SIERRA, R. E. *Bienes comunales y vecinales*. Madrid: Ed. Iustel, 2008.
- “El régimen jurídico de los montes vecinales en mano común”. *Tratado de derecho municipal*. MUÑOZ MACHADO, S. (coord.). Madrid: Ed. Cívitas, 2003. vol. 2. p. 2037-2110.
- BORRÀS CALVO, G. “Les polítiques d’adaptació al canvi climàtic a Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Volum IV, nº 1, 2013, p. 1-21.
- BORRÀS PENTINAT, S. *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*. [en línea].
http://www.tdx.cat/bitstream/10803/8765/1/TESI_Dra.Borras-2.pdf. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2007. [Consulta 19 abril 2020].
- BORRELL FONTELLES, J. “Una perspectiva europea de los acuerdos de la 21ª Conferencia sobre cambio climático de París (COP21)”. *Revista de Fomento Social*. Madrid: Fax, 2016. nº 71. p. 235-246.
- BRAGAT VIÑALS, J. *Legislación de Montes explicada en la Escuela especial de Ingenieros de Montes*. Madrid: Imprenta de Ramón Moreno y Ricardo Rojas. 1889,
- BRAVO, F. ET AL. “Impacto de la gestión forestal sobre el efecto sumidero de los sistemas forestales”. *El papel de los bosques españoles en la mitigación del cambio climático*. Madrid: Fundación Gas Natural, 2007. p. 113-141.
- BRUNDTLAND, G.H. (dir). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial, 1992
- BUSTILLO BOLADO, R.O. I MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*. Madrid: Portal Derecho, SA, 2005.
- i GOMEZ MANRESA, M. F. *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2014.
- “El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional”. *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2014. p. 4-53.

- CALVO SAN JOSÉ, M.J. *La función social de la propiedad y su proyección en el sistema de compensación urbanística*. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca, 2000.
- CALVO SÁNCHEZ, L. “Sector primario: montes”. *Derecho público de Cantabria: (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria)*. MARTÍN REBOLLO, L. (coord.). Santander: Parlamento de Cantabria, 2003. p. 477-483.
- (coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005.
 - “Las cuestiones generales de la nueva Ley”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 383-456.
 - i COLOM PIAZUELO, E. “El dominio público forestal y los montes”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p.470-524.
 - i MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “Montes y Urbanismo”. *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. MARTÍN REBOLLO, L; BUSTILLO BOLADO, R.O. (coord.). Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2007. p. 1297-1314.
 - “Régimen jurídico de los montes”. *Derecho de los bienes públicos*. GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 633-702.
 - “Los montes”. *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*. CANO CAMPOS, T. Madrid: Iustel, 2009. vol. 5. p. 211-234.
- CAMPS I ARBOIX, J. *La masia catalana*. Barcelona: Ed. Aedos, 1959.
- CAMPINS ERITJA, M. “El mecanismo de cumplimiento del protocolo de Kioto: un nuevo paso en aras al control de cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*. nº 14, 2017. p. 1-6.
- “Introducción al cambio climático y al protocolo de Kyoto”. *Los retos de la aplicación del protocolo de Kyoto en España y Canadá*. Barcelona: Ed. Atelier, S.L., 2015. p. 25-40.

- CANALS I ATMETLLER, D. “Las administraciones locales ante el cumplimiento del Protocolo de Kyoto. El mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otros instrumentos”. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Barcelona: Fundació Democràcia i Govern Local Barcelona, 2006. 2a. edició. p. 583-592.
- CANDELA TALAVERO, J.E. “La propietat privada i la potestat expropiatòria. Procediments especials d’expropiació”. *Quaderns de Dret Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2013. n° 32. p. 63-80.
- “La repercusión de la función social de la propiedad en el urbanismo y en la expropiación forzosa”. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2013. n° 149. p. 121-142.
 - “La expropiación forzosa y la función social de la propiedad. *Quadernos de Derecho Local*. Juny 2017. p. 256-289.
- CANOSA USERA, R. “Artículo 45”. *Comentario a la Constitución Española - 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*. PEREZ TREMP, P I SAIZ ARNAIZ, A. (dir.). Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2018. vol 1. p. 851-861.
- CAÑAS SALA, J. “El PEIN: balanç i perspectives deu anys després de la seva aprovació”. *El PEIN deu anys després: balanç i perspectives*. MALLARACH, J. M^a, VILA, J I VARGA, D. (eds.). Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 2004. p. 11-18.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Ed. Montecorvo, 1992. 5^a ed.
- CARCELLER ROQUÉ, X. “Els PEIN, sistemes d’àrees naturals protegides”. *Terra: revista catalana de geografia, cartografia i ciències de la terra*. Barcelona: Institut Cartogràfic de Catalunya, 1994. vol. IX. n° 24. p. 21-32.
- CARDESA-SALZMANN, A; PIGRAU SOLÉ, A. “La Agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2017. vol. 69. n°1. p. 279-285.

- CARNICERO MODREGO, B. “Montes”. *Derecho local especial*. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A i CASTRO ABELLA, F. (coord.). Las Rozas: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999. p.17-45.
- CARRASCO PEREA, A. “Orientaciones para una posible reforma de los derechos reales en el Código Civil Español”. *La Codificació dels Drets Reals a Catalunya. Materials de les catorzenes jornades de Dret Català a Tossa*. Girona: Institut de Dret privat europeu i comparat de la Universitat de Girona, 2007. p. 67-75.
- CARRILLO DONAIRE, J.A. *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*. Valladolid: Lex Nova, 2003.
- “Las servidumbres administrativas”. *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*. Núm. extra 1, 2006. p. 77-106.
 - “Pago por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas”. *BIB_2013_598*.
 - “Hacia la configuración de un derecho de “reversión” del ejercicio de tanteos y retractos forestales por pérdida sobrevenida de la causa. A propósito de la STS de 21 de marzo de 2011”. *Revista española de Derecho administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2012. nº 154. p. 209-237.
- CASADO CASADO, L. “Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las comunidades autónomas.” *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. nº172. p. 255-292.
- i FUENTES GASÓ, J. R. *Medi ambient i ens locals*. Rubí: Cedecs Editorial S.L., 2008.
 - i FUENTES GASÓ, J. R. “La intervenció de les administracions locals en el control del canvi climàtic”. *Les competències locals en matèria de contaminació atmosfèrica*. Barcelona: ACM, 2002. - “El dret ambiental a Catalunya”. *Revista catalana de dret Ambiental*. Tarragona: Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya i Universitat Rovira i Virgili, 2014. vol. V. nº 1. p. 1-92.

- “La reordenación de las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. V. Núm. 1 2014. p. 2-48.
 - “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de reordenación sostenibilidad de la administración local”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015. nº 32. p. 1-39.
 - (coord). *El dret ambiental local a Catalunya*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2017.
- CASTÁN TOBEÑAS, J. *Derecho Civil Español, Común y Foral. Introducción y parte general*. Madrid: Ed. Reus, 1987. tom. II. V. I.
- *Derecho Civil Español, Común y Foral. Introducción y parte general*. Madrid: Ed. Reus, 2015.
- CASTELLÓ VIDAL, J.I. “El bosc, un negoci rendible?” *Medi Ambient*. Barcelona: Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1999. nº 23. p. 1-12.
- *El bosc immobilitzat. Evolució històrica i anàlisi crítica de la política forestal catalana (1980-2014)*. Lleida: Pagès editors, 2017.
 - “Els Boscos municipals d’utilitat pública: Origen històric i model de gestió actual.” *Quaderns Agraris*. Barcelona: Institució Catalana d’Estudis Agraris, 2017. vol. 42. p. 105-126.
- CASTILLO BLANCO, F.A. “La propiedad forestal”. *Los bienes públicos (régimen jurídico)*. Madrid: Ed. Tecnos, 1997. p. 261-300.
- CASTILLO MORA, D. “El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2013. nº 26. p. 331-351.
- CASTRO NOGUEIRA, H. “Sistemas de protección ambiental territorial y derecho de propiedad: la experiencia andaluza”. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 295-302.

- CENTRE DE LA PROPIETAT FORESTAL. *Memòria del Centre de la Propietat Forestal 2018*. Barcelona: Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, 2019.
- CIERCO SEIRA, C. “La participación de los ciudadanos en la gestión sostenible de los montes”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 341-382.
- CHACÓN SECOS, M. “Retratos administrativos”. *Anales de la Academia Matritense del Notariado*. Madrid: Ed. EDERSA, 1950. vol. V. p. 203-206.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M. (dir.). *Derecho y Urbanismo: principios e instituciones comunes*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2004.
- CHOY TARRES, A. “Competencias y funciones del municipio en materia de medio ambiente”. A. *Autonomies*. Núm. 15, 1992. p. 77-95.
- CLOVIS SIAKA, D. “La privatización del paisaje. Elementos para su aprehensión ius privativa”. *Ed. Aranzadi Insignis*. p. 1-8.
- COLINA GAREA, R. *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*. Barcelona: Ed. Bosch, 1997.
- COLLADO URIETA, H. *Els instruments de dret civil per a la conservació de la natura a Catalunya. Una proposta per a la seva regulació al Codi civil de Catalunya*. Generalitat de Catalunya: Centre d'estudis jurídics i formació especialitzada, 2016.
- COLOM PIAZUELO, E. “La conformación histórica del derecho forestal”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Navarra, 2005. p. 141-203.
- CONGOST I COLOMER, R. *La Masia catalana: evolució, arquitectura i restauració*. Figueres: Ed. Brau, 2005.
- CORRAL DUEÑAS, F. “La protección registral de los montes”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1982. nº. 121. p. 63-79.
- “La protección registral de los montes”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 1996. nº 29. p. 7-15.

- “Montes vecinales en mano común: su tratamiento registral”. *Foro galego: revista xurídica*. A Coruña: Colexio Provincial de Avogados de A Coruña, 2003. nº 191. p. 237-259.
- CUCHILLO FOIX, M. “Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales”. *Derecho Privado y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2003. nº 17. p. 169-196.
- CUESTA REVILLA, J. “Les competències municipals: una aproximació al seu nou règim jurídic”. *Quaderns de Dret Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014. nº 34. p. 94-120.
- CUMELLA GAMINDE, A. “Los montes privados y el Registro de la Propiedad en las legislaciones estatal y catalana”. *Servicios de Estudios Registrales de Cataluña*. Barcelona: Registradors de Catalunya, 2007. nº 133. p. 55-69.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M. *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*. Rubí: Cedecs Editorial S.L., 2000.
- DE BOLÒS, J. *El mas, el pagès i el senyor*. Barcelona: Ed. Curial, 1995.
- DE CASTRO BRAVO, F., *Derecho Civil de España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1949. 3ª ed.
- *Derecho Civil de España (3a Edición)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1953. 3ª ed.
- DE COSSIO, A. *Instituciones de Derecho Civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1975.
- DE LA CRUZ AGUILAR, E. *La destrucción de los montes: (claves histórico-jurídicas)*. Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, 1994.
- DE LA CUESTA SAENZ, J.M. “El estatuto jurídico del suelo con destino agrario”. *Derecho Privado y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. vol. 3. p. 131-168.
- “Los derechos de producción en las explotaciones agrícolas y en las forestales”. *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: Editorial Agrícola Española, 1995. p. 151-174.
- “Régimen jurídico de las tierras reforestadas”. *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (coord.) DE PABLO

- CONTRERAS, PABLO (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 17-34.
- DE SALAS MURILLO, S. *Titularidad de los montes*. Madrid. Ed. Dykinson, 2017.
- DE VICENTE DOMINGO, R. *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Ed. Civitas, 1995.
- “La evaluación del impacto ambiental y los espacios forestales”. *I Congreso Nacional Derecho Ambiental: Sevilla, abril 1995: Comunicaciones*. Valencia: Cima Medio Ambiente, 1996. p. 337-342.
 - “Montes, biodiversidad, espacios naturales”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 958-1004.
- DEL CASTILLO MORA, D. “El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num.26/2013 Editorial Aranzadi, SA, BIB 2013\2561., p. 1-23.
- DEL POZO CARRASCOSA, P; VAQUER ALOY, A; BOSCH CAPDEVILA. *Derecho civil de Cataluña. Derechos reales*. Barcelona: Ed. Marcial Pons, 2008.
- DELGADO BARRIO, J. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid: Editorial Civitas, 1993.
- DELGADO PIQUERAS, F. “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid: Edisa, 1993. nº 38. p. 49-80.
- DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Pamplona: Universidad de Navarra, 2016. nº 32. p. 9-48.
- DÍAZ FUENTES, A. *Montes vecinales en mano común*. Barcelona: Ed. Bosch, 1999.
- DIAZ FRAILE; J.M. “Régimen general de las minas y de los montes”. *Revista crítica de derecho inmobiliario*. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 1991. nº 602. p. 75- 100.
- DÍAZ LEMA, J.M. *Nuevo derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Madrid: Portal Derecho, 2008.

- “Las condiciones básicas de la propiedad y la legislación urbanística”. *Cuadernos de Derecho Público*. nº 8, 1999 p. 51-87.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.M. “Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: los iura in re aliena”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 1982. Vol. 35. p. 651-655.

- “Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución.” *Estudios sobre la Constitución Española*. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.). Madrid: Ed. Civitas, 1991. p. 1257-1270.

- i GULLÓN BALLESTEROS, A. *Sistema de Derecho Civil, vol. III. Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario registral*. Madrid: Ed. Tecnos, 2005.

DIEZ SÁNCHEZ, J.J.; VALENCIA MARTIN, G. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Ley de Montes y la Administración forestal”, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de montes: estudios de derecho forestal estatal y autonómico*. Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 204-274.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Guia per a la redacció del pla especial de catàleg de masies, cases rurals i altres construccions en sòl no urbanitzable*. [en línia]

https://www.diba.cat/documents/479934/179693139/SU18_Guia+PEM/54e058ce-592c-41d8-aeaf-6861fea607b8. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2019. [Consulta 21 abril 2020].

DOMÈNECH, M. “La planificació i gestió dels espais lliures a la província de Barcelona Evolució i progressos al llarg de tres dècades”. [en línia]. <https://parcs.diba.cat/web/documentacio/articles/article-1>. Barcelona: Diputació de Barcelona. [Consulta 21 abril 2020].

DOMÈNECH PASCUAL, G. “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”. *Ponderación y derecho administrativo*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2009. p. 159-186.

- “Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*. Núm.1, 2012. p. 1-60.

- “Prohibido regar: ¿expropiación o delimitación de la propiedad indemnizable?”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2012. nº 39-40. p. 269-291.
- DOMINGUEZ LUIS, J. A. “Sobre la funcionalización del derecho de propiedad”. *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1999. nº 5.
- DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*. Madrid: Ed. Civitas, 1992, Vol. I.
- DOÑATE SANGLAS, I. “Normativa: els arbres no deixen veure el bosc”. *Medi Ambient*. Barcelona: Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1999. nº 23. p. 62-70.
- DUCRET, S.M. *Guide juridique de la propriété forestière privée*. Héricy: Editions du Puits Fleuri, 2013.
- EGEA FERNÁNDEZ, J. “Competència en matèria civil”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010. nº extra 1. p. 340-345.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.; BELTRÁN AGUIRRE, J.L. I ALENZA GARCÍA, J.F. *Comentarios a la Ley del suelo : Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2008.
- “La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2013. nº 6.
- ERREJÓN, J.A. “La política comunitaria para la conservación de la naturaleza”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1989. nº 148. p. 31-60.
- ESCRIBANO COLLADO, P., y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “El medio ambiente como función administrativa”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 26, 1980.
- ESTEBAN NOGUERA, J. *L'ordenació urbanística: conceptes, eines i practiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001. 2ª ed.
- ESTEVE PALÓS, A.; VALLS FÍGOLS, M. “Masos, masies i cases de pagès a la Catalunya de 1860: una anàlisi espacial”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2010. nº 69.

ESTEVE PARDO, J. “Consideraciones sobre la afectación de bienes al servicio público a partir de las llamadas afectaciones «a non domino”. *Revista Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1987. vol. 113. p. 181-213.

- *Derecho del medio ambiente y Administración Local*. Madrid: Ed. Civitas, 1995.
- *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica forestal de los montes*. Barcelona: Ed. Civitas, 1996.
- “La valoración agraria y forestal ante los retos de valorización ambiental del medio natural”. La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 147-156.
- (dir.) *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas, 2006.
- “Espacios naturales protegidos y patrimonio forestal”. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno, 2006. p. 755-769.
- *Derecho del medio ambiente*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2008, 3^a. ed.
- “Estrategias ante los riesgos del cambio climático. Del protocolo de Kioto a los acuerdos de París”. *Cuadernos de derecho local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008. nº 46. p. 158-168.
- *Derecho del Medio Ambiente*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2014. 3^a ed.

ESTÉVEZ GOYTRE, R. *Manual de derecho urbanístico: doctrina, legislación y jurisprudencia*. Granada: Ed. Comares, 2016. 8^a ed.

FABEIRO MOSQUERO, A. “La protección del paisaje, su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2006. nº 131. p. 517-547.

FAJARDO DEL CASTILLO, T. “Avances y retrocesos en la negociación del pacto mundial por el medio ambiente”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. A Coruña : Actualidad Jurídica Ambiental, 2019. nº 95. p. 8-52.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura). *El estado de los bosques del mundo 2012*. [en línea]. <http://www.fao.org/3/a->

- i3010s.pdf. Roma: Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació. [Consulta 11 abril 2020].
- *El estado de los bosques del Mundo. Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible*. Roma: Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació, 2018.
- FARRIOL ALMIRALL, R. “Instrumentos y métodos de planificación forestal en montes privados de Catalunya: los planes técnicos de gestión y mejora forestal”. *Cuadernos de la SECF. Actas de la Reunión sobre Ordenación por Rodales*. Pontevedra: S.E.C.F Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2008. nº 27. p. 35-42.
- i MASCORT, F. *Terminologia forestal en els instruments d'ordenació forestal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Centre de la Propietat Forestal, 2010.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “La participación privada en la conservación de los recursos naturales: el régimen jurídico de la custodia del territorio.” *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2014. vol. 43-44. p. 71-111.
- “La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. A Coruña: Actualidad Jurídica Ambiental. nº 81. p. 57-120.
- FERNANDEZ FARRERES, G. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: IEF, 1983.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. *Los montes de particulares en el derecho administrativo español*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2004.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J.F. “El dominio público” *Lecciones de dominio público*. Bocanegra Sierra, R, (dir.). Madrid: Ed. Colex, 1999. 3ª ed. p. 17-52.
- FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, C. *La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2007.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “El medio ambiente en la Constitución española”. *Documentación Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981. nº 190. p. 337-350.
- *Estudios de derecho ambiental y urbanístico*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2001.

- “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2007. nº 16. p. 1-11.
 - “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo (RCL 2007, 768)”. *Revista de urbanismo y edificación*. Madrid: Ed. Civitas, 2007. p. 23-29.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR, L.C. “La legislación forestal en el estado de las autonomías”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1991. nº 158. p. 107-131.
- FÍNEZ RATÓN, J.M. “Los derechos de adquisición preferente en la Ley de montes”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes : estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 707-724.
- FLETAS, M.; BAYONA, M. i CERVERA, T. *Estructura de la propietat forestal de Catalunya. Anàlisi de dades cadastrals*. Barcelona: Departament d’Agricultura, Ramaderia i Pesca Alimentació i Medi Natural. 2012.
- FONT LLOVET, T. “La empresa pública agraria”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983. nº 100-102, p. 2817-2872.
- “La protección del dominio público en la formación del derecho administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños”. *Revista Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990. nº 123. p. 7-81.
 - “La ordenación constitucional del dominio público”. *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Ed. Civitas, 1991. p. 3917-3942.
 - “Las competencias municipales en España ante la Carta Europea de autonomía local”. *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1994. p. 245-250.
- i GALÁN GALÁN, A. “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”. *Anuario de Gobierno Local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013. nº 1. p. 11-45.

- “La reforma local: aspectos constitucionales”. [en línia]. <http://idpbarcelona.net/la-reforma-local-aspectos-constitucionales/>. Barcelona: Institut de Dret Públic. [Consulta 11 abril 2020].
 - (dir.) VILALTA REIXACH, M (coord.) *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020.
- GALÁN GALÁN, A. “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. nº extraordinari gener. p. 1-15.
- i GRACIA RETORTILLO, R. “Incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2010. nº Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. p. 225-244.
- GALIANA MARTÍN, L. “Las interfaces urbano-forestales: un nuevo territorio de riesgo en España”. *Boletín de geógrafos españoles*. Núm. 58, 2012. p. 205-223.
- GALLEGO MARTÍNEZ, D et al. “Más allá de la «propiedad perfecta». El proceso de privatización de los montes públicos españoles (1859-1926)”. *Noticario de Historia Agraria*. Murcia: Universidad de Murcia, Universitat Autònoma de Barcelona, 1994. nº 8. p. 99-152.
- GARCÍA ABAD, A. “Régimen sancionador de los montes”. *Investigaciones en ciencias jurídicas: desafíos actuales del derecho*. VALENCIA SÁIZ, Á. (coord.). Málaga: Gulp Eumed.net, 2014.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G. “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2016. vol. XVI. p. 281-342.
- GARCÍA ASENSIO, J.M. “Régimen jurídico de la captura y el almacenamiento de carbono atmosférico por los montes. Propuesta de creación de un instrumento económico de mercado”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2018. nº 51. p. 109-174.

- *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales*. Barcelona: Ed. Atelier, 2017.
- GARCIA CARACUEL, M. “Los beneficios fiscales como técnica de estimulación a la protección del medio ambiente”. *Beneficios fiscales, incentivos y deducciones en la tributación empresarial y familiar*. Madrid: Wolters Kluwer, 2015. p. 197-232.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1954. nº 13. p. 11-52.
- “Deslinde de montes”. *Anuario de Derecho Civil*, XII, III, 1959, p. 281-307.
- “Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura”. *Anuario de derecho civil*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1976. nº 29. p. 281-307.
- i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Madrid: Ed. Civitas, 1981. 3ª.
- i PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid: Ed. Civitas, 1981, 2ª.
- *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*. Santander: Estudio, 1986.
- “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la ley de costas”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996. nº 141. p. 131-154.
- i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de derecho administrativo*. Tomo I 16ª. Madrid: Ed. Civitas, 2020.
- GARCÍA GARCÍA, J.M. “La legislación de unidades mínimas de cultivos y las limitaciones legales del dominio”. *Ponencias y comunicaciones presentadas al 6º Congreso Internacional de Derecho Registral*. Madrid: Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1985. p. 102-147.
- “Los montes catalogados de utilidad pública y el Registro de la Propiedad”. *Ponencias y comunicaciones presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho Registral*. Madrid: Centro de Estudios Hipotecarios, 1985. p.143-208.

- GARCÍA LUPIOLA, A. “El papel de la Unión Europea en la consecución de un acuerdo sustitutivo del protocolo de Kioto: de Bali a París”. *Revista de Estudios Europeos*. Valladolid: Universidad de Valladolid, Instituto de Estudios Europeos, 2016. nº 68. p. 33-49.
- GARCIA MANZANO, P. “La doctrina constitucional española en la interiorización de la protección ambiental en la propiedad”. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 33-49.
- “La potestad reglamentaria en el proyecto de ley de medidas para la modernización del gobierno local”. *Revista jurídica de Castilla y León*. Valladolid: Consejería de Presidencia y Administración Territorial, 2004. nº 2. p. 13-36.
- GARCÍA RUBIO, F. “La legislación forestal y su incidencia sobre el derecho y la actividad urbanística”. *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*. Madrid: Revista de Derecho Urbanístico, 2010. vol. 3. p. 145-190.
- GARCÍA URETA, A. *Derecho de la Unión Europea. Parte general*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2013.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. “La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 789-884.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. “Titularidad y afectación demanial”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1959. nº 29. p. 11-57.
- GARRIDO FALLA, F. “Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1952. vol. 1. p. 3-47.
- “El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1961. nº 94. p. 13-32.

- “Sobre el régimen del dominio público”. *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al profesor José María Pi y Suñer*, Barcelona: Ed. Bosch, 1962. p. 303-340
- “El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1976. nº 81. p. 7-33.
- *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Parte general: conclusión, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982. 12a..

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Ponència Sòl No urbanitzable. Anàlisi de l'ocupació del sòl no urbanitzable per edificacions a Catalunya*. Barcelona: Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, 2011.

- *Debats preliminars de la llei de territori. Informe de resultats*. [en línia]. http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/10_procesos_participatius/Llei_territori/docs/Inf_final_versio-completa.pdf. Barcelona: Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, 2015. [Consulta 21 abril 2020].
- *Mapa de cobertes del sòl a Catalunya* [en línia]. <http://www.creaf.uab.es/mcsc/> Barcelona: Generalitat de Catalunya [Consulta: 15 abril 2020].

GERMAIN, J. “Desenvolupament del PEIN en el marc de la política de conservació del medi natural i de l'ordenació del territori”. *El PEIN, cinc anys després: balanç i perspectives*. PINTÓ, J.; VILA, J. (ed.). Girona: Universitat de Girona, Càtedra de Geografia i Pensament Territorial, (Diversitas, 4), 1998. p. 41-50.

- i MALLARACH, J.M^a. “Avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya”. *El PEIN deu anys després: balanç i perspectives*. MALLARACH, J. M^a, VILA, J, i VARGA, D. (eds). Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 2004.

GETE-ALONSO CALERA, M^a C. “Monts”. *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1988. vol. I. p. 549-567.

- i SOLE RESINA, J.; YSAS SOLANES, M. *Nociones de Derecho civil vigente en Catalunya*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2011. 3a ed.

GIFREU FONT, J. *Introducció al Dret Local*. Rubí: Cedecs Editorial, S.L., 2002.

- “El planeamiento urbanístico”. *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña*. TRAYTER, J. M. (coord.). Pamplona: Ed. Thomson Aranzadi, 2008. 3ª. ed. p. 177-255.
 - *L’ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: ACM, Ed. Marcial Pons, 2012.
 - “La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo de Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. III. Nº 1, 2017, p. 1-77.
- GILABERT CERVERA, M. A. “La Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la propiedad privada”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 257-349.
- GIMENO FELIU J.Mª. “Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995. nº 137. p 147-188.
- GÓMEZ BARAHONA, A. “El marco legal de la gestión forestal”. *Estudios de derecho y gestión ambiental*. MELGOSA ARCOS, F. J. (coord.). Ávila: Fundación Cultural Santa Teresa, 1999. vol. 1. p. 387-417.
- “La Administración local en la nueva ley de montes”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de montes: estudios de derecho forestal estatal y autonómico*. Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 275-304.
- GÓMEZ PUENTE, M. “Propiedad del suelo y ordenación de los recursos naturales.” *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (coord.) DE PABLO CONTRERAS, PABLO (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 79-110.
- GONZÁLEZ BUSTOS, Mª A et al. *Derecho Urbanístico*. QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.). Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015. 2ª ed.
- GÓNZALEZ DORREGO, I. “Montes vecinales en mano común”. *Foro galego: revista xurídica*. A Coruña: Colexio Provincial de Avogados de A Coruña, 2003. nº 191. p. 273-287.

- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. *La titularidad de los bienes del dominio público*. Madrid: Ed. Pons, 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Los derechos reales administrativos*. Madrid: Ed. Civitas, 1975.
- (dir.) *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones del suelo*. Madrid: Ed. Civitas, 1991.
 - (dir.) *Comentarios a la Ley del Suelo : Ley 8/2007, de 28 de mayo* Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2007. vol. I.
 - *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Cizur Menor (Navarra): Ed. Thomson Civitas, 2008. 2ª ed. vol. I.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. “El criterio jurisprudencial norteamericano del hard look y el control de la discrecionalidad administrativa (en el medio ambiente)”. *Revista chilena de derecho*. Santiago de Chile: Universidad Católica, 2002. vol. 29. nº 2. p. 417-422.
- *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2009, 5ª ed.
 - “Condicionantes ambientales sobre el planeamiento, evaluación estratégica de planes y evaluación de impacto ambiental de proyectos”. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo V. Estudios y Comentarios Legislativos*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2012.
- GRAU FERNÁNDEZ, S. “Los gravámenes de los montes catalogados. Defensa posesoria y dominical de los montes”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1974. vol. 89. p. 7-49.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL. “Diversidad dentro de un orden. Privatización, producción forestal y represión en los montes públicos españoles, 1859-1926”. *Historia Agraria*. Murcia: Universidad de Murcia, 1999. nº 18. p. 129-178.
- “Política forestal y producción de los montes públicos españoles. Una visión de conjunto, 1861-1933”. *Revista de Historia Económica*. Getafe: Instituto Figuerola de Historia Económica, 2002. vol. 20. nº 3. p. 509-541.

- GUAITA MARTORELL, A. “Infracciones en materia forestal”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1953. nº 4. p. 7-35.
- *Derecho administrativo : aguas, montes, minas*. Madrid: Civitas, 1982.
- GUEDEA MARTÍN, M. “La propiedad forestal”. *Derecho administrativo: parte especial*. BERMEJO VERA, J. (dir.). Madrid: Civitas, 1999. p. 477-484.
- GUILARTE ZAPATERO, V. *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales, tomo XIII-1.º*. Madrid: Ed. Revistas de Derecho Privado, 1989.
- GUTIÉRREZ JULIÁN, F. “Comentario a la disp. adic. 6ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo Estatal”. *Estudio del Articulado del texto refundido de la Ley de Suelo Estatal. Grandes Tratados*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2009.
- HANDL, G. “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992”. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. [en línea]. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf. Nova York: Organizació de les Nacions Unides: [Consulta 19 abril 2020].
- HERVÁS MAS, J. *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Barcelona: Ed. Bosch, 2009.
- HIDALGO GARCÍA, Mª M. “La firma del acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible”. *Boletín IEEE*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016. nº 2. p. 116-124.
- HIGUERA, A. “La imprescriptibilidad de los bienes comunales: su trascendencia para la conservación de la propiedad forestal pública”. *Revista jurídica de Castilla y León*. Valladolid: Consejería de Presidencia y Administración Territorial, 2014. vol. 32. p. 1-37.
- HIRSCH, F., KOROTKOV, A. I WILNHAMMER, M. *La propiedad privada de bosques en Europa. Unasylya: revista internacional de silvicultura e industrias forestales*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2007. p. 23-25.

- HOCES INÍGUEZ, J.R. “Limitaciones administrativas de la propiedad privada y servidumbres administrativas: diferencias y régimen jurídico”. *Lecciones fundamentales de Derecho Administrativo (parte especial)*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2015. p. 553-567.
- HORGUÉ BAENA, C. “Las potestades administrativas para la protección de los montes públicos”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 570-688.
- HUERTA TRÓLEZ, A. “El derecho real. El derecho de propiedad. Contenido del dominio”. *Instituciones de Derecho Privado*. Madrid: Ed. Civitas, 2003. p. 19-180.
- IBAÑEZ MACIAS, A. “El medio ambiente como derecho fundamental”. *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiental*. Madrid: Revista de Derecho Urbanístico, 2007. nº 231. p. 141-188.
- IBAÑEZ MÉNDEZ, I. “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”. *Observatorio medioambiental*. Madrid: Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, 2003. nº 6. p. 45-71.
- INSTITUT CATALÀ D'ENERGIA. *Pla de l'Energia i Canvi Climàtic de Catalunya 2012-2020*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012.
- INSTITUT CATALÀ D'ESTUDIS AGRARIS. “Debat 2018 – 2019. Reflexions sobre les polítiques forestals del bosc privat a Catalunya”. Institut d'Estudis Catalans. https://icea.iec.cat/wp-content/uploads/2019/09/DEFINITIU_CAMPOSANCOS_190918.pdf [consulta 1 de maig de 2020]
- IRIARTE GOÑI, I. “Derechos de propiedad y explotación forestal: una comparación entre montes públicos y privados (1900-2000)”. *Ayeres en discusión: temas clave de Historia Contemporánea hoy*. NICOLÁS MARÍN, M. E. I GONZÁLEZ MARTÍNEZ, C. (coord.). Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008. p. 98
- “La regulación de los montes privados españoles, 1855-1977. Hechos e hipótesis”. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2013. vol. 17. p. 1-9.

- JARIA MANZANO, J. “Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2017. vol. VIII. n° 1.
- JIMÉNEZ, J. I. I MATA, R. “Propiedad y gestión de los montes españoles en los siglos XIX y XX”. 1992.
- JORDANA DE POZAS, L. “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo”. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1949. n° 48. p 41-54.
- JORDANO FRAGA, J. “La indemnización de las limitaciones a la propiedad de los espacios protegidos”. *Seminario Estudios Ambientales*. Sevilla: Instituto Universitario García Oviedo, 1995. p. 1-9.
- JORGE GUILLE, J. “La custodia del territorio como instrumento de preservación ambiental y desarrollo económico”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Tarragona: Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya i Universitat Rovira i Virgili, 2014. vol. V. n° 2. p. 1-49
- JOU I MIRABENT, L. “La propietat i els drets reals a Catalunya: una visió general”. *Autonomia i dret: III Jornada : Barcelona, 19 de maig de 2006*. Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2007. p. 47-74.
- HUESA VINAIXA, R. (coord). *Instituciones de Derecho Comunitario*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 1996.
- KARRERA EGIALDE, M. M. “La calificación y configuración jurídica de las comunidades o sociedades de montes tradicionales”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 2010. n°57. p. 65-96.
- “Sobre la función de los montes y su planificación”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*. Oñati: Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, 2014. n° 99-100. p. 1795-1803.
 - *Derecho de montes y propiedad privada*. Madrid: Ed. Reus, 2015.
 - “Artículo 564. Constitución de servidumbre de paso”. *Código Civil Comentado*. Madrid: Ed. Civitas, 2011. vol I. p. 2217-2228.
- KISS ALEXANDRE, Ch., SICAULT J. “La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972)”. *Annuaire français de droit international*. París: Centre national de la recherche scientifique, 1972. vol. 18. p. 603-628.

- KRÖGER, D. “La propiedad privada como derecho fundamental de la Unión Europea”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 89-123.
- LABANDEIRA, X.; LINARES, P. “El acuerdo de París sobre cambio climático”. *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*. Madrid : ICADE, 2016. nº 97. p. 11-19.
- LABORDA VALLE, E. “Alrededor de la singular naturaleza jurídica de los convenios para la repoblación forestal”. *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004. nº 25. p.319-342
- LACRUZ BERDEJO, J.L. (dir.), *Elementos de Derecho Civil*. Barcelona: Ed. Bosch, 1984. vol. 1.
- “La propiedad forestal”. *Elementos de Derecho civil, III*. Barcelona: Ed. Bosch, 1990. vol. 1º. p
- LAGARDE, M. “Propiedad privada y Derecho forestal en Francia”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*. BARNÉS, J. (coord.). Madrid: Ed. Tecnos. p. 667-694.
- LAGO CANDEIRA, A. “El acuerdo de París. ¿Solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?”. *Ambienta*. Madrid : Ministerio de Medio Ambiente, 2016. nº 114. p. 20-32.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.). *Derecho Ambiental. Parte especial I. Espacios Naturales. Flora y Fauna. Montes Paisaje*. Madrid: Ed. Lete, 2010.
- LASARTE, C. “Génesis y constitucionalización de la función social de la propiedad”. *Estudios de Deusto*. Bilbao: Deustuko Unibersitatea, 1977. vol. XXV-I. p.100-150.
- LASO, M^a. P.; BAUER, E. “La propiedad forestal en España”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1964. nº 49. p. 7-53.
- LÁZARO BENITO, F. *La ordenación constitucional de los recursos forestales*. Madrid: Ed. Tecnos, 1993.
- “Reforestación de tierras agrarias: ¿suelo agrícola o forestal? Naturaleza y régimen jurídico”. *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*. Madrid:

- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: Editorial Agrícola Española, 1995. p. 191-200.
- LEGUINA VILLA, J. “Las facultades dominicales de la propiedad forestal”. *Revista de Derecho Administración*. Madrid: Ed. Civitas, 1974. vol. 3. p. 447-472.
- “El régimen constitucional de la propiedad privada”. *Derecho Privado y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. nº 3. p. 1-33.
- LEY, LA. “Montes. Catalogados.- Derecho de ocupación de monte catalogado a otorgar por la Administración forestal gestora del monte. Naturaleza.”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2004. nº. 15-16. p. 2568-2569.
- LLÀCER MATAÇÀS, M^a R. “Las servidumbres forzosas”. *Tratado de servidumbres*. REBOLLEDO VARELA, A.L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Aranzadi., 2002.
- “L'evolució del règim de les servituds i el llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya: L'estat d'algunes qüestions problemàtiques.” *Comunicació a les XIV Jornades de Dret català a Tossa. Quarta ponència*. [en línia]. <http://civil.udg.edu/tossa/2006/textos/com/4/mrllm.htm>. Girona: Institut de Dret privat europeu i comparat de la Universitat de Girona, 2014. [Consulta 21 abril 2020].
- LLEBARIA SAMPER, S. “Articles 541-1 a 542-2”. *Derecho Civil de Cataluña. Derechos reales*. Barcelona: Ed. Bosch, 2015. p. 435-437.
- LLOMBART BOSCH, D. “Política forestal, política medio ambiental en la Comunidad”. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. Madrid: Ediasa, 1990. vol. 16. p. 23-30.
- LLORET, F. “La gestió dels espais forestals” *La Natura: ús o abús*. [en línia]. https://natura.llocs.iec.cat/wp-content/uploads/sites/21/2020/02/4f_forestal_20200220.pdf. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2019. [Consulta 21 abril 2020].
- LÓPEZ CANOVAS, A. *La propiedad privada inmobiliaria. Bases constitucionales y régimen estatuario del contenido y función social de la propiedad urbana y la propiedad rústica*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015.

- LÓPEZ ESTUDILLO, A. “Los montes públicos y las diferentes vías de su privatización en el siglo XIX”. *Agricultura y sociedad*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1962. nº 65. p. 65-99.
- LÓPEZ GUERRA, L. *Derecho Constitucional*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2003. vol. I.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, L.E. “El propietario forestal ante la expropiación forzosa (segunda parte): algunos apuntes sobre el procedimiento expropiatorio”. *Navarra forestal: revista de la Asociación Forestal de Navarra*. Pamplona: Asociación Forestal de Navarra. p. 6-8.
- LÓPEZ LÓPEZ, A.M. “El derecho de propiedad. Una relectio”. *Anuario de derecho civil*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1998. vol. 51. nº 4. p. 1637-1692.
- “Comentario al art. 348 del Código Civil”. *Comentarios al Código Civil*. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord). Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2011.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J. “Registración de montes públicos”. *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á. (coord.) I DE PABLO CONTRERAS, P. (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 185-190.
- “Registración de montes públicos”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ediasa, 2000. nº 36. p. 43-44.
- LÓPEZ QUETGLAS, F. “El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)”. *Análisis Jurídico y Económico Escorialense*. San Lorenzo de El Escorial: Real Colegio Universitario María Cristina, 2006. p. 335-362.
- LÓPEZ RAMÓN, F. “Dominio público y protección del medio ambiente”. *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988. p. 585-600.
- *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Madrid: Ed. Tecnos, 1988.
 - *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Madrid: Ed. Kronos, 1996.

- “Una visió crítica del Pla territorial general de Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001. nº 27. p. 283-289.
- *Principios de derecho forestal*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2002.
- “Concepto y clases de montes en la legislación estatal y autonómica”. *Estudios de derecho público económico*. COSCULLUELA MONANER, L. (dir.). Madrid: Ed. Civitas, 2003. p. 943-962.
- “Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2004. nº 121. p. 5-24.
- “La problemática indemnizatoria en los espacios naturales protegidos”. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 139-145.
- “Incendios forestales y ordenación del territorio”. *Actualidad jurídica Aranzadi*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2009. nº 784. p. 9-11.
- “Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad”. *Revista española de derecho administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2009. nº 144. p. 749-752.
- “La ordenación del territorio y la ordenación de los montes”. *Actualidad Administrativa*. Madrid: La Ley-Actualidad, 2011. nº 1. p. 1-20.
- “Teoría jurídica de las cosas públicas”. *Revista de administración pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011. nº 186. p. 9-51.
- “El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad”. *Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*. Baranquilla: Division de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, 2011.. nº 36. p. 1-16.
- “Montes: clases y régimen”. *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2012.
- i ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (cord.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2013.

- “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad.” *Revista Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016. nº 200. p. 213-230.
- *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Ed. Reus, 2019.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, J.A. “La guardería forestal española: ¿policía judicial en sentido genérico?” *Actualidad Jurídica Aranzadi*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2008. nº 757.
- “Incendios forestales y ordenación del territorio”. *Actualidad jurídica Aranzadi*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2009. nº 784.p. 9-1.
- “La ordenación del territorio y la ordenación de los montes”. *Actualidad Administrativa*. Vol. 1, 2011. p. 1 -20.
- “Arbitraje y deslinde de montes vecinales”. *Diario La Ley*. Las Rozas: La Ley-Actualidad, 2012. nº 7776.
- LÓPEZ-CHAVES CASTRO, I. “La problemática de los linderos de los montes vecinales en mano común”. *Foro Galego: revista xurídica*. A Coruña: Colexio Provincial de Avogados de A Coruña, 2003. nº. 191. p. 288-295.
- LOZANO CUTANDA, B. “El régimen sancionador de la Ley de montes”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 1185-1248.
- “La protección del medio ambiente como bien jurídico”. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Ed. Dikysson, 2009.
- “Artículo 45”. *Comentario mínimo a la Constitución española*. MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) Madrid: Ed. Consejo General del Poder Judicial, 2018.
- LUCAS ESTEVE, A. (dir.). *Dret Civil Català: Vol. IV (1) Drets Reals*. Barcelona: Ed. Bosch, 2015.
- LUCAS GARÍN, A. “Novedades del sistema de protección de cambio climático: el acuerdo de París”. *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, 2017. nº 186. p. 137-167.
- LUNA SERRANO, A. “La nueva legislación forestal catalana”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ediasa, 1990. any nº 6. nº 15. p. 22-25.
- MALLARACH, J.M^a. I GERMAIN, J. “Avaluació del sistema d’espais naturals protegits de Catalunya”. *Protegits, de fet o de dret?: primera avaluació del*

sistema d'espais naturals protegits de Catalunya. Barcelona: Institució Catalana d'Història Natural, 2016.

- “Els espais naturals protegits de Catalunya: evolució durant els darrers quaranta anys, estat actual, diagnosi i propostes a mitjà termini”. *La Natura: ús o abús*. [en línia]. https://natura.llocs.iec.cat/wp-content/uploads/sites/21/2020/02/5b_espais_protegits_20200220.pdf. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2019. [Consulta 21 abril 2020].

MALUQUER FERRER, P. “Sistemas de protección ambiental territorial y derechos de propiedad: la experiencia catalana”. A. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 283-286.

MANCOMUNITAT DE CATALUNYA. *Usos i Costums de bon pagès sobre boscos i arbredes, recollits per l'oficina d'estudis jurídics de la Mancomunitat de Catalunya*. Barcelona: Mancomunitat de Catalunya Impremta Casa de la Caritat, 1920.

MARRACO SOLANA, S. “La política forestal comunitaria”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1989. n° 149. p. 7-29.

- “Evolución histórica de la política forestal española”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1991. n° 158. p. 11-28.
- “La política forestal española: evolución reciente y perspectivas”. *Revista Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1991. n° 158. p. 11-28.

MARTÍN MATEO, R. “Sobre los montes vecinales”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1967. n° 59. p. 63-76.

- *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Ed. Trivium, 1997.
- *Manual de Derecho Ambiental*. Madrid: Ed. Trivium, 1998. 2ª ed.
- “Función energética de la biomasa. La primera fuente disponible por el hombre”. *Medi ambient i ens locals*. (CASADO CASADO, L; FUENTES GASÓ, J.R. (coord.)). Barcelona: Cedes Editorial, S.L., 2008. p. 606-619.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L. “Administración Local y Medio Ambiente”. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1ª ed. , 1996. p. 23-57.

- *Instituciones de Derecho administrativo*. Madrid: Ed. Thomson Civitas, 2007.
- MARTÍNEZ MORALES, R. *Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Tecnos, 2000. 11ª ed.
- MARTÍNEZ OSES, P.J. “La agenda 2030: contradicciones, transformaciones y resistencias”. *Centro de documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*. Bilbao: Hegoa, 2016. nº 49. p. 1-12.
- MAS I SOLENCH, J.M. *Dret forestal a Catalunya*. Lleida: Ed. Dialgaro, 1996.
- MEILÁN GIL, J. L. “Montes vecinales en mano común”. *Galicia: Derecho*. RODRÍGUEZ IGLESIAS, F. (coord.). A Coruña: Hércules, D.L., 2006. vol. 49. p. 348-355.
- MENDOZA OLIVÁN, V. *El deslinde administrativo*. Madrid: Ed. Tecnos, 1968.
- “Los derechos públicos de preferencia adquisitiva en materia forestal”. *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*. Barcelona: Ed. Bosch, 2003. vol. 2. p. 1719-1746.
- MENÉNDEZ REXACH, A. “El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el Derecho público español”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. Madrid: Dykinson, 2004. nº 10. p. 209-226.
- “La propiedad en la nueva Ley del Suelo”. *Derecho Privado y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. nº 3. p. 63-130.
- MENENDEZ SEBASTIAN, E.M. “La experiencia comparada en materia de montes: Francia y Alemania”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 43-92.
- i BUSTILLO BOLADO, R.O. “Las competencias locales en materia forestal”. *Las competencias locales*. PARADA VAZQUEZ R.; FERNANDEZ C. (dirs.). Madrid: Ed. Marcial Pons, 2007. p. 211-232.
- “La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos”. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*. Valladolid: Lex Nova, 2008. nº 38. p. 35- 62

- “El deber de conservación desde el prisma del Estado social”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*. Oñati: Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, 2014. nº 99-100. p. 2031-2054.
- MESSENGER, G. “Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del derecho sostenible y la Agenda 2030”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2017. vol. 69. nº1. p. 271-278
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los montes de utilidad pública”. *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Servicio de Extensión Agraria. Publicaciones, 1995. p. 419-424.
- MIÑARRO MONTOYA, R. “La propiedad desde el punto de vista del derecho civil: limitaciones del derecho de propiedad.” *Propiedad y derecho civil*. Madrid: C.N.R. de la P. y Mercantiles, 2006. p. 231-262.
- MIRAMBELL ABANCÓ, A. “La regulació dels drets reals en el llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya”. *La Codificació dels Drets Reals a Catalunya. Materials de les catorzenes jornades de Dret Català a Tossa*. Girona: Universitat de Girona, 2007. p. 21-57.
- “La custòdia del territori en finques privades: alguns aspectes jurídics” *Revista La Notaria*. Barcelona: Col·legi Notarial de Catalunya, 2008. vol. III. p. 1093-1107.
- MONTERO, G; SERRADA, R. *La situación de los bosques y el sector forestal en España–ISFE 2013*. Lourizán: Ed. Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2013.
- MONTÉS PENADÉS, V. *La propiedad privada en el sistema Derecho Civil contemporáneo. Un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978*). Madrid: Ed. Civitas, 1980.
- *La propiedad privada en el sistema Derecho Civil contemporáneo*. Barcelona: Ed. Civitas, 1987.
- MONTIEL MOLINA, C. “Estrategia forestal comunitaria, nacional y autonómica”. *Eria*. Nº 58, 2002. p. 177-181.
- “Origen y Evolución de la propiedad forestal colectiva en España”. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*. Pontevedra: S.E.C.F Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2003. nº 290. p. 285-290.

- “Los montes de socios: un problema territorial de difícil gestión”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Tarragona: Asociación de Geógrafos Españoles, 2005. núm. 40. p. 181-200.
- MORCILLO SAN JUAN, A. *El sector forestal y la Unión Europea*. Madrid: Ed. Mundi-Prensa, 2001.
- *Europa y los bosques: evolución de la política forestal europea*. Madrid: Ed. Mundi Prensa, 2001.
- MORELL OCAÑA, L. *Apuntes de Derecho administrativo: Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada*. Madrid: Universidad Complutense. Facultad de derecho. Sección de Publicaciones, 1989.
- MORENO GARCÍA, J. “La responsabilidad patrimonial del legislador derivada de las prohibiciones de explotaciones extractivas en espacios naturales protegidos. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2015 (Rec. N.º 455/2012)”. *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 103, 2015. p. 257-309.
- MORENO MOLINA, J.A. *La protección ambiental de los bosques*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1998.
- “La protección forestal: cubierta vegetal, montes y espacios naturales”. *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha*. ORTEGA ALVAREZ, L. I. (coord.). Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2000. p. 655-678.
- “La protección de los bosques”. *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 2002. p. 283-305.
- “Defensa frente a los incendios forestales”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 1041-1088.
- “Protección jurídica de los montes”. *Derecho de los bienes públicos*. PAREJO ALFONSO, L. J. i PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). Cizur Menor: Aranzadi, 2009. vol. 3. p. 429-466.
- i DOMÍNGUEZ ALONSO, A.P. “Protección de los bosques”. *Tratado de derecho ambiental*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013. p. 563-592.

- MOREU CARBONELL, E. “Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las “obligaciones de dominio público”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. nº 161. p. 435-477.
- “El catálogo de montes de utilidad pública”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 525-569.
- MUÑOZ GUIJOSA, M.A. “Propiedad privada, función social y texto refundido de la ley de suelo”. *Revista de urbanismo y edificación*. Madrid: Ed. Civitas, 2009. nº 20. p. 73-94.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Ed. Critica, 2018.
- MUÑOZ-COBO ROSALES, J.F. *Límites al derecho de propiedad en los montes de titularidad privada*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 2005.
- NAVASCUÉS RAMOS, P.; LLOBET JUST, S. “La gestión de montes privados en regeneración a través de asociaciones de propietarios forestales”. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*. Pontevedra: S.E.C.F Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2004. nº 21. p. 61-66.
- NIETO GARCÍA, A. *Bienes comunales*. Madrid: Ed. Revista de derecho privado, 1964
- “Bienes comunales: refundición de dominio forestal de suelo y vuelo”. *Revista de Administración pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1969. nº 60. p. 125-132.
- “La vía jurisdiccional en materia de deslindes y montes catalogados y otras cuestiones forestales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978. nº 86. p. 409-448.
- NOGUÉ FONT, J. *El paisatge, entre el subjecte i l'objecte*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2017.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. “El demediado derecho a un medio ambiente adecuado”. *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas*. PENDAS, B.

- (dir.) Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2018. tom. II. p. 2465-2481.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. “La propiedad privada y las servidumbres de la Ley de Costas de 1988”. *Derecho Privado y Constitución*. Núm. 3, 1944. p. 235-263.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. “La protección del medio ambiente en la legislación forestal”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 1993. nº 2. p. 135-178.
- “Aspectes jurídico-administratius dels incendis forestals. Especial referència a la Comunitat Autònoma de Catalunya”. *Autonomies: revista catalana de dret públic*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1995. nº 20. p. 225-247.
 - i EZQUERRA HUERVA, A. “Estadística forestal española, estrategia forestal española y plan forestal español”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CLAVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 725-748
 - “Montes”. *Tratado de derecho público aragonés*. BERMEJO VERA, J. i LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.). Cizur Menor: Civitas, 2010. p. 1447-1482.
- ORDUÑA MORENO, F. J. “Títulos competenciales y desarrollo de la legislación forestal”. *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (coord.) DE PABLO CONTRERAS, PABLO (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 47-52
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. “El concepto de Derecho del medio ambiente”. *Lecciones de Derecho del medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova., 2005. 4ª ed. p. 43-83.
- ORTEGA BERNARDO, J. “Derecho de propiedad y ordenanzas locales: precisiones actuales sobre el fundamento, alcance e intensidad de las normas locales en esta materia”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2013. nº 28. p. 261-284.

- ORTEGA SANTOS, A. “La desarticulación de la propiedad comunal en España, siglos XVIII-XX: una aproximación multicausal y socioambiental a la historia de los montes públicos”. Valencia: Asociación de Historia Contemporánea, 2001. nº 42. p. 191-213.
- OTT, V. “Le droit de propriété existe-t-il, encore, en forêt ?” *Annales des Mines - Responsabilité & Environnement*. París: FFE, 2009. nº 53. p. 29-35.
- PADIAL ALBAS, A. I TOLDRA ROCA, M.D. *El derecho de propiedad y otros derechos reales en el derecho civil de Catalunya*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2008.
- PALLARÈS SERRANO, A. “El recurs a la custòdia del territori i als acords voluntaris en l'àmbit del patrimonial natural i la biodiversitat”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010. nº 41. p. 219-246.
- “Estudio sobre las fortalezas y debilidades de la planificación de montes”. *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*. Madrid: Revista de Derecho Urbanístico, 2017. nº 314, 2017. p. 97-139.
- PALOL, S. *Anàlisi dels instruments jurídics per a la gestió de la biodiversitat i el paisatge: propietat, béns ambientals i funció ecològica*. Girona: Universitat de Girona, 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, R. “Los montes y la protección de la naturaleza”. *Derecho Administrativo III (Bienes públicos. Derecho Urbanístico)*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2000. p. 216-217, 227-230.
- *Derecho Administrativo III (Bienes públicos. Derecho Urbanístico)*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2002. 9ª ed.
- PARDO FALCÓN, J. “El Tribunal Constitucional y la propiedad”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1995. p. 67-88.
- PARDO J. RODRIGUEZ FONT M. *Montes y Derecho Forestal*. Madrid: Iustel, 2005.
- PAREJA LOZANO, C. *Régimen del suelo no urbanizable*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1990.
- *El nou dret urbanístic*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1998.
- “El contenido esencial de la propiedad inmobiliaria y la protección ambiental del territorio en el derecho español”. A. *La dimensión ambiental del territorio frente*

- a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural.* ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 193-200.
- “El suelo en situación rural”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2007. nº extra 9. p. 81-110.
- PAREJO ALFONSO, L. “Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general.” *Revista Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983. vol. 100-102. p. 2379-2422.
- “Autonomía Local, régimen local básico, y reformas estatutarias”. *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009. nº 309. p. 9-57.
 - “Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”. *Revista de Administración Pública*. nº 100-102. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983. p. 2379-2422.
 - “El marco constitucional y estatutario del urbanismo”. *Urbanismo y Comunidades Autónomas, Jornadas sobre Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 1990. p. 21-41.
 - *El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación, derechos y deberes de los propietarios*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1998.
 - i ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*. Madrid: Portal derecho, SA, 2007.
 - i ROGER FERNÁNDEZ, G. *Comentarios al texto refundido de la Ley de Suelo*. Ed. Iustel. Madrid, 2009. 1ª. ed.
 - “El régimen jurídico-legal de los bienes públicos”. *Derecho de los bienes públicos, vol. I*, Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2013. p. 123-210.
 - “Algunes reflexions sobre l’impacte de la llei 27/2013, de 27 de desembre, sobre el model d’autogovern municipal”. *Quaderns de Dret Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014. nº 34. p. 11-19.
 - *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008 de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de*

- junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas)*”. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2014.
- *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2014, 7ªed.
 - PEMÁN GAVÍN, J. I OLIVÁN DEL CACHO, J. (coord). *El nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*. Rubí: Cedecs Editorial S.L., 1999.
 - PEÑALVER CABRÉ, A. *La regulación municipal de los residuos*. Rubí: Cedecs Editorial S.L., 1997.
 - “Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa”. *Revista Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. nº 172. p. 439-485.
 - “La participació pública en les decisions relatives a activitats específiques amb incidència ambiental”. *La participació pública en els procediments administratius ambientals*. Barcelona: Fundació Internacional Olof Palme, i Institut Internacional de Dret i Medi Ambient, 2002. p. 41-64.
 - “El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva”. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*. Oñati: Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, 2014. nº 99-100. p. 2333-2357.
 - i AGUILERA VAQUES, M. “La conferencia de Paris de 2015 sobre cambio climático (COP21): cambio de actitudes y una oportunidad perdida”. *Mientras tanto*. Barcelona: Icaria Editorial, 2016, nº 143, p. 6-10.
 - *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2016.
 - PÉREZ ÁLVAREZ, M.P. “La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Madrid: Dykinson, 2014. nº 30. p. 17-47.
 - PÉREZ ANDRÉS, A.A. “Los planes de ordenación de los recursos forestales”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 749-788.
 - PÉREZ CARBALLO, A. “La propiedad forestal en España. Intervención del Estado en la propiedad forestal de los particulares”. *Revista de Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1967. nº 59. p. 9-62.

- PEREZ GARCIA, C. “Montes”. *Derecho ambiental. Parte especial I. Espacios naturales, flora y fauna, montes, paisajes*. LASAGABASTER HERRARTE, I.; GARCÍA URETA A. M. I LAZKANO BROTONS, I. (coord.). Bilbao: Ed. Lete, 2007. vol. 2. p. 431-546.
- “Montes”. *Derecho Ambiental. Parte especial I. Espacios Naturales. Flora y Fauna. Montes Paisaje*. LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.). Madrid: Ed. Lete, 2010. p. 523-657
- PÉREZ PÉREZ, E. *La propiedad inmobiliaria, sus formas y su inscripción registral: Propiedad agraria, forestal, de las aguas, de las minas, urbanística, horizontal y de los complejos inmobiliarios privados*. Barcelona: Ed. Bosch, 2004.
- PÉREZ ROYO, F. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Madrid: Ed. Civitas, 2000, 10ª ed.
- PÉREZ TURRADO, M. “Problemática de la propiedad forestal privada”. *Revista Estudios Agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1991. nº 158. p. 133-147.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. *Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de utilidad pública*. Madrid: Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente, 2006.
- “Los montes de utilidad pública: un patrimonio con mucho pasado y mucho futuro”. *Ambienta. Revista del Ministerio de Medio Ambiente*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2013. nº 104. p. 54-73.
- PIERRY ARRAU, P. *El control de la discrecionalidad administrativa*. Madrid: Ed. Civitas, 1984.
- PIQUÉ NICOLAU, M. “La gestió forestal com a feina per a la prevenció dels grans incendis forestals”. *Incendis forestals, dimensió socioambiental, gestió del risc i ecologia del foc. Actes de les Jornades sobre Incendis Forestals i Recerca de la xarxa ALINFO*. Solsona: Xarxa ALINFO, 2004. p. 28-33.
- et al. *Integració del risc de grans incendis forestals (FGIF) en la gestió forestal*. [en línia].
http://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/bombers/foc_forestal/publicacions_tecniques_i_normativa/guies_tecniques/prevencio/2011_or_gest_integracio_incendis_en-la-gestio-forestal_cpf.pdf. Barcelona: Generalitat

- de Catalunya, Departament de d'Agricultura, Ramaderia, Pesca Alimentació Medi Natural i Centre de la Propietat Forestal, 2011. [Consulta 21 abril 2020].
- i VERICAT GRAU, P: “La silvicultura y la planificación forestal: nuevos retos, nuevos enfoques”. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2014. nº 108. p. 4-19.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Madrid: Ed. Civitas, 2002.
- PIZARRO NEVADO, R. *Conservación y mejoras de terrenos forestales: régimen jurídico de las repoblaciones*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2000.
- “Restauración de las áreas incendiadas”. *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (coord.) DE PABLO CONTRERAS, PABLO (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 165-184.
 - “Conservación y protección frente a los cambios de uso, la erosión y la desertificación. La restauración hidrológico forestal y los convenios de repoblación”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 1005-1040.
- PLANA BACH, E. “Integració del risc d’incendis en la planificació forestal estratègica i l’ordenació del territori”. *Treballs de la societat catalana de geografia*. nº 71-72, 2011, p. 69-91.
- i AZNAR, M., GONZÁLEZ, A. 2011. *Els boscos propietat d’Entitats Locals*. Montferrer: CTFC ELFOCAT, 2011.
- PLAZA GONZÁLEZ, M. “El nuevo estatuto de la propiedad”. *Comentarios a la Ley del suelo estatal: Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2007.
- PLAZA MARTIN, C. “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2018. vol. IX .nº 1. p. 1 – 70.

- PONS CÁNOVAS, F. *La incidencia de las intervenciones administrativas en el derecho de propiedad. Perspectivas actuales*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2004.
- PONS RÀFOLS, X. *El régimen forestal internacional: la cooperación internacional para la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología, INITAA, 2004.
- PONT CASTEJÓN, I; CAMPINS ERIJA, M; NIETO MORENO, J.E. “Aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic”. *El canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Institut de Recerca de l’Aigua. vol. 547. n° 620. p. 553-620.
- POVEDA BERNAL, M. I. “Algunos aspectos hipotecarios de la legislación de Montes vecinales en mano común”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: Ed. Ediasa, 1996. n° 29. p. 25-32.
- PRIETO ÁLVAREZ, T. “La política forestal y la Unión Europea”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2001, de 21 de noviembre de Montes*. Madrid: Ed. Civitas, 2005. p. 93-141.
- PUIG I FERRIOL, L. I ROCA I TRIAS, E. *Institucions del Dret Civil de Catalunya. Drets Reals*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2007. vol. IV.
- PUIGVERT I SOLÀ, J; MONER, J. *Materials per a l'estudi de la masia*. Girona: Associació d'Història Rural de les Comarques Gironines, 2010.
- QUERALT, A. *Declaració de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient Humà (Estocolm, 1972)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2002.
- *El Tribunal de Estrasburgo en el Espacio Judicial Europeo*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2013.
- QUINTANA LÓPEZ, T. “Montes catalogados y urbanismo”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. n° 227. p. 550-554.
- RAMOS, P.N. I JUST S.L. “La gestión de montes privados en regeneración a través de asociaciones de propietarios forestales”. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*. Pontevedra: S.E.C.F Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2004. p. 61-66.
- RAMOS DE ARMAS, F. J. “Montes”. *Cuadernos de derecho para ingenieros 2: derecho de los bienes públicos*. AGÚNDEZ, M. A. I MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J. (coord.). Madrid: La Ley, 2009. p. 183-194.

- RAMOS MEDRANO, J.A. “Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. A Coruña: Actualidad Jurídica Ambiental, 2018. nº 85. p. 4-31.
- RANDO BURGOS, E. “La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico”. *Actualidad jurídica ambiental*. Núm. 81, 2018. p. 1-34.
- REBOLLEDO VARELA, A.L. “La servidumbres de paso”. *Tratado de servidumbres*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi., 2002.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. “La propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”. *Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España*. 2009. p.1-19
- REVILLA ARIET, R. *El dret urbanístic de Catalunya*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2001.
- REY MARTÍNEZ, F. *La propiedad privada en la Constitución Española*. Madrid: BOE-Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- “El devaluado derecho de propiedad privada”. *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 2006. nº 55. p. 959-995.
- RIBOT IGUALADA, J. “La garantía constitucional del dret a la propietat privada”. *Derecho Privado y Constitución*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1994. vol. 3. nº 1. p. 203-234.
- RICO BOQUETE, E. “El Estado en los montes : intervención pública y respuestas sociales en torno al manejo de los recursos naturales”. *Gerónimo de Uztariz*. Pamplona: Instituto Gerónimo de Uztariz, 2002. vol. 19. p. 77-96.
- RIVERO YSERN, E. “Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1967. nº 52. p. 201-263.
- i SÁNCHEZ BLANCO, Á. “El estatuto jurídico de la propiedad privada”. *Revista Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1975. nº 78. p. 9-52.
- *Manual de Derecho Local*. Navarra: Ed. Thomson-Reuters, 2010.

- ROCA I TRIAS, E. “La competència en matèria civil”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- RODRÍGUEZ, G.A. “La función ecológica de la propiedad”. *Propiedad, Conflicto y Medio Ambiente*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004. p. 1-13.
- RODRÍGUEZ BEAS, M. “Pago por servicios ambientales en el Derecho Europeo y en el derecho interno español. Apuntes sobre su situación activa y perspectivas”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Núm. 24, 2013. p. 1-49.
- “La posición jurídica de las administraciones locales en materia forestal”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2015. nº 31. p. 1-18.
- “Les competències locals en matèria forestal”. *Dret Ambiental de Catalunya*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2017. p. 747-775.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a. “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas.” *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Madrid: Dykinson, 2002. nº 6. p. 273-299.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a P. “Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. nº 146. p. 225-248.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M. “El catálogo de montes de utilidad pública: evolución histórica, sentido actual y competencias autonómicas sobre el mismo”. *Gabiez: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. Toledo: Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, 2015. nº 1. p. 113-131.
- RODRIGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. “La conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1972. nº 68. p. 381-401.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. *La gestión sostenible de los bosques en el marco de la ordenación del territorio*. Madrid: Autónoma de Madrid, 2003.
- “Relaciones entre órganos y entre organizaciones personificadas en La Ley 43/2003, de montes. Los mecanismos de colaboración: coordinación y cooperación. Técnicas de articulación”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y*

autonómico. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 305-340.

- “Pago por servicios ambientales (PSA) en el derecho europeo y en el derecho interno español. Apuntes sobre la situación actual y perspectivas”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2013. nº 24. p. 81-128.
- “Apuntes sobre las nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural”. *Ambienta*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2014. nº 108. p. 20-43.
- “Montes: la gestión sostenible de última generación” *Observatorio de políticas ambientales 2015*. LÓPEZ RAMON, F (coord.). Madrid: Ciemat, 2015, p. 657-693.
- “Montes y medio ambiente: perspectivas nuevas, retos nuevos”. *Observatorio de políticas ambientales 2016*. LÓPEZ RAMON, F (coord.). Madrid: Ciemat, 2016, p. 659-699.

RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J. “Normas de conservación del monumento natural. Necesaria acreditación de la preexistencia de usos consolidados por cuya supresión o restricción pretende ser indemnizada”. *Práctica Urbanística*. Madrid: Ed. La Ley, 2013. nº 124. p. 1-2.

ROJAS BRIALES, E. “El bosc mediterrani en el segle XI “. *Mediambient, tecnologia i cultura*. Barcelona: Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, 1999. nº 23.

- i SCHMITHUESEN, F. “300 años de sostenibilidad aplicada en el sector forestal – Hans Carl Von Carlowitz 1645-1714”. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*. Actas del IV Encuentro de Historia Forestal. Pontevedra : S.E.C.F Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2013, p. 63-69.

ROJO ALBORECA, A. “El reto de la ordenación de los montes privados en España”. *Conferencias Magistrales y Ponencias Invitadas del 6º Congreso Forestal Español*. Madrid: Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2015. nº 39. p. 1-31.

- ROMERO REY, C. “Aproximación al nuevo régimen forestal español: la Ley 43/003, de 21 de noviembre, de Montes”. *La Ley*. Madrid: La Ley-Actualidad, 2004. n° 6080. p. 1-11.
- ROMI, R. “L’enviroment, comme patrimoine commun de l’humanité: la fonction environnementales du droit fde propieté”. A. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 19-31.
- “Les systèmes de proteccion de l' environnement et le droit de propriété”. A. *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la protección efectiva del medio natural*. ARGULLOL MURGADAS, E. (coord.) Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2004. p. 201-225.
- ROSAURA PACAREU, R. “El plan de espacios de interés natural (PEIN)”. *Revista Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. Barcelona: Societat Catalana de Geografia, 1995. vol. X. n° 40. p. 43-48.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.J.. “La participación ciudadana en la protección del medio ambiente: especial referencia a la Administración forestal”. *Estudios de derecho ambiental (I)*. RUIZ-RICO, G.J. I PÉREZ SOLA, N. (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2007. p. 237-252.
- RUIZ-RICO RUIZ, J.M. “La propiedad privada en los espacios privados protegidos” *Estudios de derecho ambiental (I)*. RUIZ-RICO, G.J. I PÉREZ SOLA, N. (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2007. p. 115-146.
- RUZA RODRÍGUEZ, F. “Montes: la protección y gestión de flora y fauna silvestre”. *Derecho público y administración de la Comunidad de Madrid: 1983-2008: XXV Aniversario Comunidad de Madrid*. PLAZA DE DIEGO, R. i ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.). Madrid: Instituto Madrilenos de Administración Pública, 2008. p. 459-508.
- SABATÉ, S. “El carboni dels boscos i la seva dinàmica”. *Silvicultura*. Santa Perpètua de la Mogoda: Centre de la Propietat Forestal, 2005. n° 49. p. 3-5.
- SADURNÍ PUIGBÓ, N. *Diccionari de l'any 1000 a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62, 1999. n° 280.

- SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Teoría jurídica de la exención tributaria, XI Semana de Estudios de Derecho Financiero*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964.
- SAINZ MORENO, F. “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. nº 150. p. 477-514.
- SALA ARQUER, J. M. *En torno al concepto de límites normales de la propiedad en derecho público*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1976.
- SALA, P. “Conflictividad rural en el monte comunal gerundense: pueblos y mansos ante el Estado interventor en la segunda mitad del S. XIX”. *Noticiario de Historia Agraria: Boletín informativo del seminario de historia agraria*. Múrcia: Universidad de Murcia, Universitat Autònoma de Barcelona, 1997. nº 13. p. 105-124.
- SALAS MURILLO, S. *Titularidad de los montes*. Madrid: Ed. Dykinson, 2017.
- SALBANYÀ BENET, J. “Les competències municipals urbanístiques per a una gestió forestal sostenible”. *Màster oficial Estudis Jurídics Avançats*. PEÑALVER CABRÉ, A. (dir.) [en línia].
<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/67936>. Barcelona: Universitat de Barcelona, Dipòsit Digital, 2015. [Consulta 21 abril 2020].
- “Els Ajuntaments no poden exigir per a la tala de boscos que tinguin instruments d’ordenació forestal aprovats llicències urbanístiques”. *Catalunya forestal*. Santa Coloma de Farners: Consorci Forestal de Catalunya, 2016. p. 17-19.
 - i SALBANYÀ ROVIRA, M. “Estudi sobre la normativa municipal que regula el sòl forestal de propietat privada”. *Catalunya Forestal*. Santa Coloma de Farners: Consorci Forestal de Catalunya, 2018. nº 136. p.14-15.
- SALCEDO IZU, J. “Derecho Forestal: Concepto e Historia”. *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díaz de Salazar Fernández*. AYERBE IRÍBAR, M. R. (coord.). Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 1992. Vol. 1. p. 907-918.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á.; RIVERO YSERN, E. “El estatuto jurídico de la propiedad forestal privada”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1975. nº 78. p. 9-52.

- “El régimen de la propiedad forestal en los montes y en los espacios protegidos”. *Propiedad, expropiación y responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparad: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*. BARNÉS, J. (coord.). Madrid: Ed. Tecnos, 1996. p. 589-632.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.). *Derecho urbanístico de Cataluña*. Madrid: Ed. Wolters Cluwer, 2009.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La presunción posesoria otorgada por el catálogo de Montes de Utilidad Pública y la usucapión de montes públicos patrimoniales catalogados”. *Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural: Zaragoza, 4 y 5 de diciembre de 1998*. OLIVÁN DEL CACHO, J. i BALLESTERO HERNÁNDEZ, L. (coord.). Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 1999. p. 381-422.
- “La presunción posesoria otorgada por el catálogo de Montes de Utilidad Pública y la usucapión de montes públicos patrimoniales catalogados”. *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (coord.) DE PABLO CONTRERAS, PABLO (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 111-164.
- “El régimen jurídico del aprovechamiento de pastos, hierbas y rastrojeras”. *REDUR: Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*. Logroño: Departamento de Derecho, Universidad de La Rioja, 2005. nº 3. p. 93-147.
- “La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: reflexiones desde el Derecho civil”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: EDIASA, 2013. nº 62. p. 93-136.
- “La propiedad privada de los montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre de los Montes)”. *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*. Madrid: Ed. Volres España, 2015. p. 1513-1550.
- “Los derechos de tanteo y retracto en ley española de montes”. *Revista de derecho agrario y alimentario*. Madrid: EDIASA, 2016. nº 69. p. 171-186.

- SÁNCHEZ LAMELAS, A. “El fomento de la gestión sostenible de los montes”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 1165-1184.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Los bienes públicos: régimen jurídico*. Madrid: Ed. Tecnos, 1997.
- “El régimen administrativo de la propiedad”. *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid: Ed. Tecnos, 2015. 11a. edición. p. 727-745.
 - *Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Tecnos, 2020. 16a ed.
 - “La exclusión de la propiedad privada: la noción de dominio público”. *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid: Ed. Tecnos, 2015. 11a. edición. p. 767-779.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho administrativo*. Madrid: Ed. Areces, 2000. vol. II. 2.ª ed.
- SANTANA GARCÍA, C. “Els boscos comunals: la gestió d’un anacronisme” . *Mètode*. Valencia: Universitat de Valencia, 2009. n° 64
- SANZ JARQUE, J. J. “El problema de las comunidades o sociedades de montes de origen vecinal”. *Actas del I Congreso Internacional de Derecho Agrario en Extremadura*. Badajoz: Diputación Provincial de Badajoz, 1987. p. 39-52.
- SANZ LARRUGA, J. “El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el derecho ambiental”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. A Coruña: Universidade da Coruña, 1999. n° 3. p. 559-582.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. “El aprovechamiento energético de la biomasa forestal residual”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2007. n° 11. p. 235-249.
- “La necesaria construcción de un concepto jurídico independiente de bosque”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 2006. n° 28. p. 11-36.
 - “El aprovechamiento energético de la biomasa forestal residual”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2007. p. 235-249.
 - *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Pamplona: Ed. Thomson Aranzadi, 2007.

- SARMIENTO, D. *El Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Ed. Marcial Pons, 2018.
- SERNA VALLEJO, M. “Estudio histórico-jurídico sobre los bienes comunales”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Diputación de Aragón, 1993. nº 3. p. 206-229.
- “Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico” *Derecho de los bienes públicos*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2009. p. 39-63.
- SERRA PALAO, P. “Cómo hacer frente a la impunidad ambiental: hacia una convención internacional contra el ecocidio”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 100, 2020. p. 1-31.
- SERRANO ALBERCA, J.M. “El derecho de propiedad del suelo y su contenido en la doctrina hasta la STC 61-1997”. *El Derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2009. p. 1- 47.
- SERRANO GUIRADO, E. “El procedimiento administrativo en los deslindes de montes públicos”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1950. nº 2. p. 109-130.
- SERVEI D’ESTUDIS REGISTRAL DE CATALUNYA (coord.). *Estudios sobre urbanismo en Cataluña*. Barcelona: Ed. Bosch, 2004.
- SIEIRO CONSTENLA, M. “Las comunidades de montes vecinales en mano común: su especialidad fiscal”. *Revista de derecho financiero y de hacienda pública*. Madrid: Ed. Edersa, 2002. vol. 52. nº 264. p. 447-468.
- “Las comunidades de montes vecinales en mano común: Su especialidad fiscal”. *Foro Galego: revista xurídica*. A Coruña: Colexio Provincial de Avogados de A Coruña, 2003. nº. 191. p. 296-311.
- SIMOU, S. “La configuración filoclimática del derecho de propiedad”. *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2017. p. 3-66.
- SORIANO GARCÍA, J. E.; BRUFAO CURIEL, P. *Claves de Derecho Ambiental I*. Madrid: Ed. Portal derecho, 2010.
- SOSA WAGNER, F.; DE MIGUEL GARCIA, P. *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- *Manual de Derecho local*. Pamplona: Ed. Thomson-Aranzadi, 2005.

- SOSPEDRA NAVAS, F. J. “El deber de conservación del suelo tras la reforma operada por la Ley 8/2013”. *El Derecho.com*. [en línia]. http://www.elderecho.com/administrativo/deber_de_conservacion_del_suelo-ley_del_suelo-rehabilitacion_del_suelo-renovacion_urbana_11_594430002.html. Madrid: Ed. Lefebvre. [Consulta 21 abril 2020].
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.. “Competències pròpies i serveis mínims obligatoris dels municipis en la recent reforma del règim local bàsic”. *Quaderns de Dret Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014. n° 34. p. 76-93.
- SUÁREZ DE LEZO LANDECHO, L. “El cambio de uso del terreno forestal incendiado: ley de montes, normativa autonómica y generación legal de incentivos perversos”. *Actualidad jurídica iberoamericana*. S.I.: Instituto de Derecho Iberoamericano, 2017. n°6. p. 430-435.
- SUREDA, V. et al. *Eines per a una gestió municipal cap a la sostenibilitat. La pràctica diària de l'Agenda 21 Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1998.
- TARRATS FONTANELLES, E. “La legislación de montes, especialmente de montes catalogados, en sus relaciones con el régimen provincial”. *Revista de estudios de la vida local*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. n° 208. p. 679-710.
- TERRADAS, J. et al. “Els boscos de Catalunya Estructura, dinàmica i funcionament”. *Documents dels Quaderns de medi ambient*. Barcelona: Departament de Medi Ambient i Habitatge, 2004. n° 11. p. 182.
- et al. “Els boscos i l'home a Catalunya: una aproximació socioecològica”. *Els boscos de Catalunya: Estructura, funcionament i dinàmica. Documents dels Quaderns de medi ambient*. TERRADAS, J. i RODÀ, F. (eds.). Barcelona: Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004. n° 11. p. 11-26.
- TOLIVAR ALAS, L. “El estatuto de la propiedad forestal privada. Los montes protectores”. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.). Cizur Menor: Ed. Thomson Civitas, 2005. p. 689-706.
- TORRE-SCHAUB, M. “L'apport du principe de développement durable au droit communautaire; gouvernance et citoyenneté écologique”. *Revue de Marché*

Commun et de l'Union Européenne. París: Editions techniques et économiques, 2012. n° 555. p. 84-92.

- TORRES CAMPRUBÍ, A. “El mecanismo para la reducción de la deforestación y la degradación forestal y para el fomento de las reservas de carbono (REDD+): nota sobre un innovador instrumento de mitigación”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. [en línia]. <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1092/1060>. Tarragona: Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya i Universitat Rovira i Virgili, 2010. vol. 1. n° 2. p. 1-24. [Consulta 19 abril 2020].
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (dir.) *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Pamplona: Ed. Thomson-Aranzadi, 2008. 3a. ed.
- *Derecho urbanístico de Catalunya*. Barcelona: Ed. Atelier, 2010.
 - (coord.) *El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral, i urbanisme*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern. 2017.
- VADRÍ I FORTUNY, María Teresa “Cataluña: ¿una parálisis que se cronifica? El medio ambiente no tiene la culpa”. (coord. LÓPEZ RAMÓN, F.) *Observatorio de políticas ambientales 2018*. Madrid: Ed. Cietmat, 2019, págs. 983-1014.
- VAQUERA GARCIA, A., *Fiscalidad y Medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 1999.
- VATTIER FUENZALIDA, C. “La propiedad privada de los montes”. *Los montes: propiedad, aprovechamiento y conservación: régimen forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja: actas de las IV Jornadas de derecho agrario, Logroño, 2, 3 y 4 de noviembre de 1999*. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (coord.) DE PABLO CONTRERAS, P. (dir. congr.). Logroño: Fundación Caja Rioja, 2000. p. 35-46.
- VAYREDA DURAN, J. “Gestió forestal”. *Els boscos de Catalunya: Estructura, funcionament i dinàmica. Documents dels Quaderns de medi ambient*, Núm. 11. (2004) Barcelona: Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya. p. 95-113.
- VÀZQUEZ ASENJO, O. “Reflexiones sobre la custodia del territorio”. *Boletín del Servicio de Estudios Registrales de Cataluña*. Barcelona: Registradors de Catalunya, 2015. n° 177. p. 148-155.

- VÁZQUEZ GARRANZO, J. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. CAZORLA PRIETO, L.M. (dir.). Pamplona: Ed. Aranzadi, 2018. tom I.
- VÁZQUEZ MATILLA, F. J. “Régimen jurídico del subsuelo en España”. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. p. 37-64.
- VELASCO CABALLERO, F. “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”. *Reforma del régimen local: La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2014. p. 43-82.
- *Comentarios a la Constitución Española*. RODRIGUEZ PIÑERO I BRAVO FERRER, M, i CASAS BAAMONDE, Ma. E. (dir.) Madrid: Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer, Ministerio de Justicia, 2018. tom I.
- “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”. *Anuario de Derecho Municipal*, , Nº. 10, 2016, p. 21-44.
- VÉLEZ MUÑOZ, R. “Los incendios forestales y la política forestal”. *Revista de estudios agrosociales*. Madrid: Instituto de Relaciones Agrarias, 1991. vol. 158. p. 83-105.
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A. “La alteración de los usos forestales (Ley 43/3003, de 21 de noviembre, de Montes). El engarce de los planes de ordenación de recursos forestales con la ordenación territorial y urbanística”. *Práctica Urbanística*. Las Rozas: La Ley, 2004. nº 31. p. 18-24.
- VERGARA BLANCO, A. “La teoría del dominio público: el estado de la cuestión”, en *Revista de Derecho Público*. Madrid, 1989. nº 114. p. 27-58.
- VERICAT GRAU, P et al. *Silvicultura i canvi climàtic* [en línia]. http://www.gencat.cat/darp/c/formacio/cfeareus/2008_109_El_canvi_climatic/_html/_pon/pon_05/p_05_2.pdf. Barcelona: Departament d’Agricultura, Ramaderia i Pesca. [Consulta 15 abril 2020].
- WARD, B.; DUBOS, R. *Una sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1972.
- ZAHÍNO RUÍZ, M. L. “Les servituds en la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals. Estudi preliminar”.

Revista Catalana de Dret Privat. Barcelona: Societat Catalana d'Estudis Jurídics, 2007. nº 8. p. 95-123.

- “Articles 545-1 a 545-4”. *Derechos reales*. Barcelona: Ed. Bosch, 2008. p. 582-585.

- “El contenido y el modo de ejercicio de las servidumbres Comentario de la STSJC, Sala Civil y Penal, 18.9.2008”. *INdret. Revista para el análisis del Derecho*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2009. nº 3.

ZAMORRA, C. *Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 2008.