

## 1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# MONTES CATALOGADOS Y URBANISMO

634.94: 711

por

**Tomás Quintana López**

Con cierta frecuencia se plantean ante nuestros Tribunales conflictos que tienen su base en el, a veces, difícil engarce entre una normativa sectorial y la urbanística. La sentencia de 4 de julio de 1984 (Ar. 6601) es un claro ejemplo de la fuerte vis atractiva que el urbanismo, que la legalidad urbanística tiene, y que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como en este caso, no duda en reconocer.

El supuesto nos sitúa ante una impugnación realizada por el ICONA de la aprobación definitiva de un Proyecto de reparcelación de terrenos, entre los que se incluye un monte catalogado.

El tercero de los considerandos de la sentencia apelada, aceptado por la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, resuelve la confrontación de forma, a nuestro entender, totalmente acertada, pero adoptando dos vías que discurriendo paralelamente, la Sala *a quo*, de forma un tanto forzada, hace coincidir. El primer razonamiento del considerando que ahora tenemos en cuenta, con el siguiente tenor:

«... aun cuando la reparcelación, tanto si produce el efecto de subrogación real de las antiguas con las nuevas parcelas, como si cons-

tituye título de adquisición originaria de la propiedad —art. 122 del Reglamento de Gestión—, tiene como base una doble transmisión de la propiedad, y aun cuando el artículo 2.º de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 determina que los montes catalogados sólo podrán ser enajenados mediante Ley —y monte catalogado era el de ICONA afectado de reparcelación—, no por ello ha de concluirse que, en supuestos como el que aquí se examina, sea precisa la indicada habilitación legal antes de proceder a la aprobación del expediente, habida cuenta que el propio precepto examinado exceptúa los casos en que lo autoricen otras Leyes, y es sabido que la del Suelo establece que los Planes definitivamente aprobados son obligatorios para Administración y administrados —art. 57—, y las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en dicha Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios —art. 70—...»

trata de salvar las barreras que el artículo 2.º de la Ley de Montes sienta en orden a restringir la enajenación de los montes catalogados. La exigencia de mediación de una Ley habilitadora que permita al titular de un monte catalogado su enajenación, viene cumplida en este caso por el juego de la Ley del Suelo y los instrumentos de planeamiento a los que ésta se remite; en el supuesto contemplado, el Plan Parcial en cuya ejecución se elabora el Proyecto de reparcelación. La técnica del reenvío formal o no receptivo (1) explica suficientemente que no fuera necesario una Ley *ex profeso* para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.º de la Ley de Montes, pese a que la reparcelación, como apunta la sentencia, genera una doble transmisión de la propiedad.

Seguidamente, la Sala que conoce en primera instancia (continuamos con el considerando tercero) dirige sus razonamientos por otro camino:

«... Con lo que ha de concluirse que el mismo valor normativo del Plan, al cual se encuentra vinculado el Proyecto de reparcelación, derivado de la propia Ley del Suelo, que no [lo, debería decir] llega a conceptuar —art. 10— como instrumento de ordenación in-

---

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho urbanístico*. Civitas, segunda edición, obra refundida, 1981, págs. 187 y 188. Con carácter general, sobre esta técnica: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, I. Cuarta edición, Madrid, 1983, págs. 267 y sigs.

tegral del territorio, ha de significar habilitación suficiente para afectar a bienes de dominio público o patrimoniales de la Administración...»

Sin embargo, no llega al final de la vía que inicia; ello obliga a la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo a añadir, para mayor precisión, como textualmente se indica:

«... que la desafectación de los terrenos incluidos en un monte público se opera *ipso iure* mediante la aprobación urbana, y si esta aprobación del Plan Parcial ha llegado a ser firme, no cabe su impugnación en el ulterior expediente de reparcelación...»

La afirmación del Supremo es tajante: la desafectación de un monte público (catalogado hay que entender; éste es el supuesto de la litis) se produce como consecuencia de la nueva distribución de usos y aprovechamientos que del terreno sobre el que incide realiza el Plan urbanístico. La solución del asunto viene dada por la desafectación del monte catalogado que genera la aprobación del Plan, y obviamente, una vez despojado de su carácter de utilidad pública, la transmisión derivada de la reparcelación ya no precisa del intermedio de una Ley habilitadora, pues su objeto ya ha dejado de ser un monte catalogado. Situados en este camino, sobran las razones esgrimidas por el Tribunal *a quo* en orden a justificar el cumplimiento del requisito del artículo 2.º de la Ley de Montes.

Mantener la desafectación de un monte catalogado, como consecuencia de la aprobación de un Plan urbanístico, es la vía más razonable desde la consideración que hoy tiene el urbanismo. También la Sala 4.<sup>a</sup>, en su sentencia de 16 de diciembre de 1981 (Aranza-di 5421), sostiene una tesis similar, si bien con terrenos que tienen el carácter de dominio público, cuando afirma:

«... un Plan de Ordenación urbana produce la desafectación automática de aquellas zonas que dejan de ser de uso o servicio público» (como consecuencia de sus determinaciones, se entiende).

La desafectación implícita (2) en la aprobación de un Plan es una exigencia que puede venir impuesta por el contenido de éste.

---

(2) PAREJO GAMIR, R., y RODRÍGUEZ OLIVER, J. M.: *Lecciones de dominio público*. Ediciones ICAI, Madrid, 1976, págs. 24 y 25. Formas de cesación de la demanialidad.

Hoy esta afirmación tiene un perfecto respaldo legislativo: el artículo 81, 2, a), de la recientemente aprobada Ley Reguladora de las Bases del Régimen local (2 de abril de 1985) (3).

Todo lo que hasta ahora se ha venido diciendo nos lleva a preguntarnos por las razones que existen al servicio de ese carácter omnicomprendivo del Plan, que puede, como hemos visto, superponerse a una legislación sectorial, en este caso la forestal, a través de la que se declaró un determinado terreno como monte catalogado. La propia legislación del suelo nos ofrece numerosas claves; ahora bien, sin ánimo de abundar en los muchos preceptos que inciden en la perspectiva totalizadora de que actualmente goza el urbanismo (4), recordemos que, según el artículo 1.º de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el objeto de la misma es la ordenación urbanística de todo el territorio nacional, sin hacer excepción con ninguna porción, pese a estar afectado por alguna específica normativa sectorial.

El marco de desarrollo de las actividades, tanto de la Administración como de los particulares, es el territorio; sobre él inciden las distintas normas reguladoras de éstas, pero cada una desde una particular perspectiva, en el logro de unos objetivos sectoriales propuestos de antemano. «Es función del Plan —y no simple facultad— integrar, concretándolas sobre el terreno, todas estas normas sectoriales. Sus múltiples determinaciones confluyen necesariamente en el Plan urbanístico, al que reconducen, también inevitablemente, todas las competencias sectoriales y todos los controles existentes, y ello justamente porque el urbanismo no es una perspectiva secto-

---

(3) Artículo 81:

1. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.

2. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

a) Aprobación definitiva de los Planes de Ordenación urbana y de los Proyectos de obras y servicios.

(4) El urbanismo, entendido como la técnica de creación y desarrollo de las ciudades, no es, ciertamente, una invención de nuestro tiempo, pero sí lo es, con toda evidencia, su pase a primer plano y, a la vez, su generalización, la extensión de su ámbito de responsabilidad más allá de la ciudad propiamente dicha (que le prestó inicialmente su nombre), hasta abarcar el espacio entero (el urbanismo, decía por eso BARDET, se ha convertido hoy en un «orbenismo», extendido al orbe en su conjunto). GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, pág. 37.

rial más, sino una perspectiva de síntesis, una perspectiva integral e integradora» (5).

El acertado razonamiento del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ dota de una clara explicación a la decisión jurisprudencial que comentamos; la coordinación entre la Ley del Suelo y las normas sectoriales exige la superposición de los criterios mantenidos en el Plan, expresión de una perspectiva integral e integradora, sobre los parciales sustentados por las normas reguladoras de sectores concretos, cuando unos y otros se presentan incompatibles. Aunque, a decir verdad, no se ha acertado a obtener en toda su amplitud esta virtualidad del urbanismo, lo que ha generado en la doctrina, por lo que se refiere a un sector íntimamente vinculado al objeto de la sentencia, como son los Espacios Naturales Protegidos, una aguda crítica (6). La ineludible ordenación pública no sólo del territorio en sentido estricto, sino de todos los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, aguas, montes, etc.), precisa una potenciación de todos los instrumentos de valoración global y control integral del conjunto de acciones, ya sean públicas o privadas, y en especial, las técnicas de planificación territorial (7).

Ahora bien, así como hemos destacado la posición que ocupa el Plan urbanístico, es igualmente necesario subrayar las razones que lo sitúan en ese lugar preponderante. El proceso de elaboración, y ahí reside, en parte, la legitimidad de su posición, ha de ser un cauce adecuado de expresión de los responsables de la gestión administrativa y también de los particulares, que con su actividad inciden en el territorio. Fruto de la coordinación de todos ellos será la distribución de usos que contenga el Plan sobre los terrenos incluidos en su ámbito.

---

(5) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *El medio ambiente urbano y las ciudades industriales*. IEAL, Madrid, 1973, pág. 183.

(6) SOSA WAGNER, Francisco: «Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 38, pág. 344. «... En 1956, la nueva legislación del suelo no sólo contiene técnicas que directamente inciden sobre aquellas ya señaladas, sino que, además, al tener el Plan urbanístico una vocación globalizadora de los usos del espacio, aspira por ello a convertirse en la pieza en la que se integren todos los instrumentos sectoriales nacidos al amparo de una legislación anterior cuya virtualidad y eficacia se acepta, pero a la que se trata de aglutinar y cohesionar desde el instrumento del Plan. Perspectiva ésta en absoluto desdeñable y que es justamente la acertada para valorar el tema en su conjunto, pero que por varias razones, que no es éste el lugar de explicar con detalle, pero entre las que ha desempeñado un papel decisivo la llamada 'departamentalización del urbanismo', foco de pugnas interministeriales y nido de tensiones cuya víctima ha sido el territorio español».

(7) BASSOLS COMA, Martí: *Ordenación del territorio y medio ambiente. Derecho y medio ambiente*. CEOTMA, Madrid, 1981, pág. 124.

Partiendo de la adopción de estos criterios, la sentencia de 4 de julio de 1984 es totalmente coherente con ellos; la necesaria coordinación de usos que el Plan ha de perseguir lleva a desafectar un monte catalogado, aun al margen del procedimiento previsto en su propia legislación.