

APÉNDICE Nº 11

LA NORMATIVA FORESTAL ACTUAL

COMPLEJIDAD DEL TEMA

A propósito de las dudas y controversias por motivo de falta de precisión en la extensión y límites de unos bienes dice GUAITA que el asunto es

"frecuentísimo en materia de montes públicos hasta el punto de poder afirmarse que ésta del deslinde se erige en la cuestión capital del régimen jurídico de aquellos: se entrecruzan en este punto tantas instituciones jurídicas- propiedad y su registro, posesión y derecho de poseer, catálogo con su presunción posesoria, privilegios administrativos, jurisdicciones de diverso orden, etc.- aparece tan confusa y arcaica la legislación sobre la materia, y es a menudo tan compleja la práctica de los deslindes de grandes extensiones de terreno plagadas de innumerables accidentes topográficos de todo orden (hasta el extremo de que en ocasiones es prácticamente imposible identificar sobre el terreno el monte descrito en un plano o en el registro de la propiedad) que se explica suficientemente la a veces claridad no excesiva, la perplejidad e incluso las contradicciones y virajes de la jurisprudencia y la literatura sobre esta polémica materia.

Como también explica la aludida frecuencia de los deslindes de montes,⁽¹⁾ el estado crónico de deslinde en que estos se encuentran: se trata, en efecto, de millares de montes repartidos por todo el territorio nacional (y, claro es, muchos más millares de colindantes con ellos) que tienen frecuentemente una gran extensión -miles de hectáreas incluso- y que la experiencia secular ha puesto de manifiesto que resultan más fáciles de usurpar que de vigilar, por grande que sea el celo desplegado por la Administración y su guardería forestal.

Esto último hace resaltar la conveniencia, la necesidad de que todos los montes públicos sean y estén deslindados, como ordenó hace más de un siglo la anterior ley de montes; "se procederá inmediatamente al deslinde y amojonamiento de todos los montes públicos". Ya se comprende por lo dicho antes que el deslinde de todos los montes no podía hacerse inmediatamente, como se comprende que el problema siga en pie y seguirá siempre en realidad dadas las mutaciones de todo orden, físico y jurídico, que necesariamente han de sufrir y sufren con el paso del tiempo tantas y tan extensas y complejas fincas" (p.236-37).

¹ GUAITA afirma que la jurisprudencia sobre el deslinde de montes es verdaderamente abrumadora y a modo de ejemplo presenta un variado repertorio relativo a los últimos decenios. De entre todas, nos interesa destacar un par de ellas: es cierto que se presume que posee quien tiene inscrito en el registro (art. 38 de la Ley Hipotecaria y en sentencia de 20-7-1962), pero éste no acredita en nuestro sistema la cabida, pues incluso se ha podido afirmar que pueden inscribirse fincas inexistentes (sentencia de 24-4-1962).

ORDENACIÓN LEGAL

La vigente Ley de Montes (LMt) es de 1957, unas cinco veces más extensa que su antecesora, es en esencia el resultado de una labor sistematizadora que aparte de poner orden y elevar a rango de ley una abigarrada abundancia legislativa, introdujo algunas innovaciones y que, como afirma GUAITA, fue desarrollada por un *"vastísimo reglamento que, si bien no contiene exhaustivamente toda la legislación de montes, sí comprende la mayor y más importante parte de ella, y si se llama reglamento -dice éste mismo- es por respetar la terminología tradicional y por parecer que el de "código forestal" hubiera resultado prematuro, excesivamente ambicioso y poco adecuado para una disposición que ostenta el rango de reglamento y no el de ley"*. (p.221)

CONCEPTO LEGAL DE MONTE

Sobre el concepto de lo que debe entenderse por monte, dice GUAITA:

"Aunque en algunas disposiciones más o menos antiguas se utiliza la palabra bosque, es más frecuente el empleo de predio forestal, terreno forestal y, sobre todo monte (por supuesto, en una acepción distinta de la geográfico-vulgar).

La LMt distingue entre "terreno forestal o propiedad forestal" y monte, dando de éste un concepto más amplio que de terreno forestal; pero, con muy buen criterio, el reglamento prescinde de esa pretendida diferencia para declarar sinónimas ambas expresiones y decir que "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 de cultivo agrícola o fueren objeto del mismo"....

En resumen: legalmente ha de entenderse por monte el terreno rústico provisto de especies forestales o susceptibles de tenerlas, y no destinado de modo permanente a un cultivo agrícola o a prados ni a fines científicos.

Es obvio que la LMt y demás disposiciones legales en la materia sólo son aplicables a los terrenos forestales, no a los agrícolas (ni a los urbanos), distinción que no siempre está clara: en tales casos, la clasificación del terreno como forestal o como agrícola compete al ministerio de Agricultura.

Por lo demás, en la legislación actual se permite con gran amplitud (se considera que la libre iniciativa dedicará los terrenos en consonancia con su vocación natural y de acuerdo con los resultados económicos que puedan obtenerse), tanto a llevar cultivos agrícolas en montes públicos y particulares, como plantar o repoblar con especies forestales terrenos agrícolas, si bien se requiere la autorización del ministerio o de ICONA según los casos" (p.222-23).

TIPIFICACIÓN DE LOS MONTES

Atendiendo a la **titularidad** los montes se dividen escuetamente en PARTICULARES y PÚBLICOS. Y para la LMt son montes públicos los pertenecientes al

Estado (integran los de ICONA), a las corporaciones locales o a cualquier otra entidad de derecho público. Se les denomina montes propiedad de una Administración pública, independientemente de su naturaleza y régimen. Y se entiende que son públicos, igualmente, a pesar de que la Administración en cuestión solo tenga derecho al vuelo, es decir, solo posea el dominio útil del mismo.

Atendiendo al **régimen jurídico** la clasificación resulta bastante más compleja. Con respecto a los montes particulares (que siempre son patrimoniales o de derecho privado) cabe que a un determinado número de ellos les afecte la condición de protectores, lo que los define como de interés general y de algún modo afectados a la utilidad pública y puedan verse sometidos a ciertas restricciones. ⁽²⁾

En el ámbito de los montes públicos la casuística se multiplica. Una primera dicotomía se produce en los montes de las corporaciones locales distinguiendo entre PROPIOS y COMUNALES (en función del modo de disfrute y aprovechamiento). A partir del art.11.1 del Reglamento de Montes todos los montes públicos tienen, en principio, la condición de bienes PATRIMONIALES de las distintas entidades, pero adquieren la condición de bienes de DOMINIO PUBLICO si están adscritos a algún uso, utilidad o servicio público. De esa manera entran dentro del "dominio público" los "parques nacionales", los integrados en el Patrimonio Nacional, los catalogados de las provincias y todos los que hayan sido CATALOGADOS de UTILIDAD PUBLICA, es decir, la mayoría de los de titularidad pública (ya que sólo se escapan a esa condición los que no están catalogados).

Los bienes de dominio público, y por consiguiente los montes afectados por esa calificación son inalienables, inembargables, imprescriptibles, están exentos de impuestos y contribuciones y puede recuperarse su posesión en cualquier tiempo, es decir, gozan de una serie de medidas protección que por lo demás son muy semejantes a las que afectan a los bienes comunales.

Los montes del ICONA (hasta 1971 del Patrimonio Forestal del Estado) están exentos de toda clase de contribuciones e impuestos, aunque sean patrimoniales legalmente (caso más frecuente) y aunque no sean catalogados o de utilidad pública.

Con miras a su **aprovechamiento y conservación** la ORDENACION FORESTAL distingue tres clases de montes:

a) PUBLICOS CATALOGADOS: se aspira a que todos ellos cuenten con su correspondiente "proyecto de ordenación", ya sea integral (predios que han de abastecer un mismo mercado, y pueda resolverse en conjunto la saca de sus productos mediante una misma red de caminos), ya sea limitado (de menor importancia, pero que ofrezcan masas arbóreas apropiadas para el desarrollo de un plan científico de aprovechamiento y restauración).

² Merecen la calificación de protectores los montes situados en las cuencas alimentadoras de pantanos, los que tengan las características de los catalogados o de utilidad pública, los que habiendo estado catalogados pasen a propiedad particular por rectificación del Catálogo, y los que así sean calificados por una ley especial (a cargo del Consejo de Ministros y propuesta del de Agricultura).

A la espera de un verdadero proyecto de ordenación cabe la aplicación de "planes técnicos" (diez años de duración) que son concebidos por la legislación como trabajos predasocráticos transitorios.

Y si se careciera de planes técnicos los montes deben regirse por "sencillos planes facultativos" de aprovechamientos anuales o periódicos, cuya duración no excederá en principio de cinco años.

Si se trata de montes de las corporaciones locales su ordenación corresponde a las entidades propietarias, pero siempre con la intervención de la Administración forestal del Estado.

En los montes Catalogados, en principio, la Administración propietaria no puede disfrutar directamente sus montes sino que rige el principio de contratista interpuesto: la administración contrata con particulares, mediante subasta, la realización de los aprovechamientos.

b) PARTICULARES PROTECTORES: se aprovechan con sujeción a planes técnicos (10 años) elaborados por la Administración forestal; tales planes son obligatorios y su finalidad esencial es asegurar la persistencia del monte y su normal restauración en el menor tiempo posible.

c) Públicos NO CATALOGADOS y Particulares NO PROTECTORES: en ambos casos y desde el punto de vista forestal les son aplicables las mismas normas. Por definición y en principio, revisten menos importancia que los dos grupos anteriores. No es siempre preceptiva la redacción de un proyecto o plan técnico, pero cuando un monte revista importancia forestal puede ser exigida su confección. Durante su aplicación la Administración se limitará a funciones de inspección y vigilancia de su cumplimiento. Los públicos se diferencian de los particulares en que en lo económico y administrativo se rigen por la legislación de régimen local (por ejemplo, han de enajenarse en subasta).

EL CATÁLOGO DE MONTES

Se trata de un registro público de carácter administrativo en el que deben incluirse todos los montes declarados de utilidad pública.

Para ser catalogado como de utilidad pública debe tratarse de un monte público y hallarse en alguno de estos casos:

- a) Estar situado en la cabecera de una cuenca hidrográfica.
- b) Los que regulan eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas.
- c) Los que evitan desprendimientos de tierras o rocas, impiden la erosión de suelos, defienden poblados o cultivos, etc.
- d) Los que saneen parajes pantanosos.

e) Los que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas, económicas y sociales de los pueblos de la comarca

f) En general, las masas forestales que por su área o situación sea conveniente conservar o repoblar por su influencia económica, la salubridad pública, el régimen de las aguas, seguridad y fertilidad de las tierras o utilidad para la defensa nacional.

El origen del Catálogo hay que situarlo en la legislación desamortizadora y a ello hemos dedicado en el Capítulo XIII una atención detallada, por lo que ahora nos limitaremos a llevar a cabo algunas puntualizaciones siguiendo a GUAITA:

"nació, pues, el catálogo como una relación de propiedades administrativas, no precisamente inalienables- aunque solía creerse así-, sino de propiedades que la Administración podía conservar, esto es, de bienes exceptuados de la desamortización. Con el transcurso de los años, el catálogo fue cambiando de signo, pues al propio tiempo que señalaban con criterios objetivos qué montes debían integrarse en él (inicialmente los de determinadas especies forestales y extensión) las leyes, como se verá seguidamente, lo han convertido, de una lista de bienes que la Administración podía tener y retener, conservar, en una lista de bienes que no puede enajenar salvo que lo autorice una ley" (p.225-26).

En el catálogo figuran los montes relacionados por provincias y términos municipales, con su denominación y Administración a la que se atribuye su pertenencia (aunque sólo sea el vuelo), su situación, extensión y linderos, especies forestales que lo pueblan, su calificación -si procede- como de propios o comunales, si han sido o no deslindados y las cargas que pesan sobre ellos (servidumbres, condominios, enclavados, etc.).

Dice GUAITA que el RMt, la jurisprudencia y algunos autores califican los montes catalogados como patrimoniales porque pueden venderse (por ley) y usucapirse (30 años). Sin embargo él considera que en el fondo se trata más de un régimen de dominio público atenuado y que nos hallamos, una vez más, en un contexto de contradicciones internas del sistema legal que sería preferible subsanar. Para él los rasgos más destacados que caracterizan a los montes de utilidad pública y que los acercan indudablemente al régimen jurídico de los de dominio público son:

- Solo pueden enajenarse mediante ley.
- Se presume que la propiedad catalogada la posee la Administración (e implica, por consiguiente, la inversión de la carga de la prueba para el que pretenda discutir esa posesión)
- Es inembargable.
- Pueden hacerlos suyos por usucapación los particulares, pero acreditando la posesión pública, pacífica e ininterrumpidamente durante 30 años (los de dominio público son inusucapibles).

- Los contratos de aprovechamientos forestales tienen carácter administrativo.

Con respecto a la declaración de propiedad que supone la inclusión en el Catálogo, conviene hacer alguna precisión más. De hecho, la inclusión en el catálogo no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, se limita a ser una presunción *iuris tantum* de posesión a favor de la administración. No certifica ni demuestra la propiedad, pero sí parte de ese supuesto y acredita, salvo que se demuestre lo contrario, que la administración tiene y posee ese monte. ⁽³⁾

Dado que el catálogo se limita pues a establecer una presunción posesoria, resulta de interés, y la legislación vigente así lo ordena, que se inscriba todos los montes en el Registro de la Propiedad a favor de la entidad pública que figura en el catálogo.

En relación con este hecho de inclusión en el catálogo cabe mencionar, finalmente, otro aspecto que a mediados del siglo pasado resultaba de una mayor e indudable trascendencia: el de servidumbres de pastos entre pueblos colindantes. Veamos unos casos jurisprudencia citados por GUAITA:

- Sentencia de 3-7-1965: Habiendo pedido varios vecinos de un pueblo se les reconozcan ciertos derechos de aprovechamientos de pastos, leñas, etc. en un monte catalogado de otro pueblo, se está en presencia de derechos "*de naturaleza real, equivalentes a servidumbres o gravámenes*" sobre el monte de referencia y no puede la Administración resolver viendo tan sólo el art.10 de la LMt (inclusión en el catálogo y efectos), y no el fundamental que es el 17 (legitimación de servidumbres).

- Sentencia de 19-11-1949: En relación con la servidumbre de pastos a favor de los vecinos de un pueblo y sobre monte catalogado de otro y anterior al Código Civil, no son aplicables los arts.603-604 del CC, ya que se trata de montes públicos y, esta servidumbre, existente desde antiguo, no es redimible puesto que constituye el medio de vida de la totalidad del vecindario y no puede aplicarse aquí el criterio individualista de la redención forzosa del CC.

- Sentencia de 4-7-1958: La extinción de la servidumbre de pastos por incompatibilidad con los aprovechamientos forestales requiere la plena acreditación de ésta y la previa indemnización.

³ La posesión, en caso de duda, ha de establecerse por los tribunales ordinarios tras juicio declarativo de propiedad. Sin embargo, el catálogo, en tanto no sea rectificado, prevalece provisionalmente sobre el registro de la propiedad; "provisionalmente" porque si ante el tribunal se demuestra correcta la inscripción en el registro y esta se sostiene y no se cancela, ello obligará a la exclusión del catálogo del monte en cuestión.