
EL CATÁLOGO DE MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA, SENTIDO ACTUAL Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE EL MISMO

Carlos-M^a. Rodríguez Sánchez

**Funcionario del Cuerpo Superior, Especialidad Jurídica, de la
Administración de la JCCM. Licenciado en Derecho. Asesor Jurídico de la
Consejería de Hacienda**

Finalización del trabajo: 16 diciembre 2014

ÍNDICE

- 1.- INTRODUCCIÓN.
- 2.- EL CATÁLOGO DE MONTES EN SUS ORÍGENES.
- 3.- EL CATÁLOGO EN LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL DE MONTES.
- 4.-EL CATÁLOGO DE MONTES A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
- 5.- CONCLUSIONES.

1.- INTRODUCCIÓN.

La estructura de la propiedad forestal en España es el resultado de un largo y complejo proceso histórico que adquiere sus actuales perfiles a lo largo del siglo XIX, en el tránsito del régimen feudal al régimen liberal, durante el proceso

de Desamortización⁷¹. Con el Decreto de 6 de agosto de 1811 aprobado en las Cortes de Cádiz quedaron suprimidos los “señoríos jurisdiccionales” (de naturaleza político judicial) y los “señoríos territoriales” (también denominados “señoríos de solariego”), que afectan propiamente al feudo.

Con la primera medida se atribuyó al Estado el nombramiento de los “justicias” y “funcionarios” y se abolió el denominado “derecho de vasallaje”, salvo que tuviera su origen en prestaciones personales o reales libremente consentidas⁷². Por su parte, la supresión de los “señoríos territoriales” significó que el espacio físico en que se ejercía el “señorío jurisdiccional” pasó a considerarse propiedad particular, “... salvo aquellos que por su naturaleza debieran incorporarse a la Nación o los que no cumpliesen las condiciones en que se concedieron”⁷³.

La obligación subsiguiente impuesta a los señores de justificar su propiedad con títulos válidos y la imposibilidad de éstos de alegar otro derecho que el sucesorio derivado de la Reconquista, implicó una importante precarización jurídica de su status, de modo que muchos señores decidieron desprenderse de esta propiedad conflictiva. Se formaron así sociedades de vecinos con el fin de adquirir los montes al heredero del antiguo señorío territorial que, con distintas vicisitudes, pasaron muchas veces a formar parte del Inventario de Bienes Municipales como “montes del común”, siendo éste el origen de los bienes comunales que hoy aparecen contemplados como especialidad dominical pública en el artículo 80.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

En otras ocasiones, fue directamente el propio municipio el beneficiario de la transmisión, en virtud de la existencia de derechos de uso consuetudinario, lo que justifica el hecho de que aproximadamente el 95% de los montes públicos en España (que, a su vez, constituyen 1/3 de la propiedad forestal), sean de titularidad municipal.

⁷¹ MONTIEL MOLINA, C: “Origen y evolución de la propiedad forestal colectiva en España”. En “Cuadernos Soc. Esp. De Ciencias Forestales”, nº 16, Págs 285-290. Año 2003.

⁷² Arts. 1 a 4 del Decreto de 6 de agosto de 1811.

⁷³ Arts 5 a 7 del Decreto de 6 de agosto de 1811.

El presente trabajo, avanzando en el proceso histórico derivado de estos antecedentes, pretende seguir el rastro de la desamortización en la legislación de montes hoy en vigor y, particularmente, poner de manifiesto sus posibles incongruencias en una institución como la del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, que hoy se ha convertido en el instrumento fundamental de gestión y publicidad de la propiedad pública de los montes.

La cuestión que intento desentrañar (a un nivel puramente dogmático) es la de si pueden haber pervivido, entre los montes hoy catalogados, razones distintas a las puramente medioambientales para su incorporación al Catálogo y, en este caso, las competencias que cabrían a las Comunidades Autónomas en aras a su depuración. Para ello, analizo el cambio de perspectiva que ha experimentado la legislación de montes desde el siglo XIX hasta ahora y, después de comprobar cómo se ha pasado de un enfoque productivista del monte a una visión medioambiental del mismo, pongo en evidencia el paradójico criterio continuista que ha presidido, sin embargo, la confección del Catálogo, al permitirse, incluso con nuevos enfoques legales tan distintos de los históricos, que se mantuvieran en él los montes que ya estaban catalogados con anterioridad.

2.- EL CATÁLOGO DE MONTES EN SUS ORÍGENES.

Desde el punto de vista histórico, la creación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública tuvo como inicial propósito eludir la posibilidad de que pasaran a propiedad privada determinados montes, como consecuencia de la entrada en vigor de las leyes desamortizadoras que proliferaron durante el siglo XIX⁷⁴. Hay

⁷⁴ En realidad el proceso desamortizador hunde sus raíces en el reinado de Carlos III, si bien con una connotación muy diferente de la que luego acabó imperando, pues tenía como inicial propósito una muy limitada “reforma agraria”, en el obligado contexto de los motines que proliferaron en la primavera de 1766, conocidos como “Motín de Esquilache”. Se trataba de atender las necesidades de los campesinos y jornaleros más pobres, otorgándoles en arrendamiento tierras municipales.

A partir de finales del s. XVIII con la denominada “Desamortización de Godoy”, el proceso desamortizador se vincula ya a los graves problemas de deuda pública del Estado, enfoque que se mantuvo en las desamortizaciones liberales del siglo siguiente. Como antecedentes a la desamortización de Mendizábal, a la que se remonta el presente trabajo, hemos de

que recordar que la primera de las leyes desamortizadoras de Mendizábal (que en realidad no se aprobó como Ley, sino como el Real Decreto de 19 de febrero de 1836, publicado en la Gaceta de Madrid del domingo 21 de febrero de ese año), en su artículo 1, declaraba en estado de venta *“...los bienes raíces de cualquiera clase, que hubiesen pertenecido a las comunidades y corporaciones religiosas extinguidas, y los demás que hayan sido adjudicados a la nación por cualquiera título o motivo, y también todos los que en adelante lo fueren desde el acto de su adjudicación”*.

Por el contrario, con mayor generalidad, el Real Decreto de 1 de mayo de 1855, publicado en la Gaceta de Madrid del jueves 3 de mayo de 1855, (conocido como Ley de Pascual Madoz), en su artículo 1º declaró en estado de venta *“todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero, a las órdenes militares...a los propios y comunes de los pueblos... y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya estén o no mandados vender por leyes anteriores”*.

Para evitar, sin embargo, la situación de venta masiva de las propiedades públicas, el artículo 2, apartado 6º de la citada norma, excluía de la disposición anterior a *“Los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno”*.

En ejercicio de la facultad que otorgaba este último precepto, se publicó el Real Decreto de 26 de octubre de 1855, disponiendo lo conveniente para la ejecución del art. 2º de la ley de desamortización de 1º de Mayo último en la parte relativa a los montes (Gaceta de Madrid, del sábado 27 de octubre de 1855), en cuya exposición de motivos, dirigida a la Reina Isabel II, se dejaban claras las causas que habían motivado dicha exclusión. Estas eran, en primer lugar, razones de naturaleza económica y, secundariamente, de naturaleza ambiental, hasta el punto de afirmarse de manera expresa que mantener la propiedad pública era equivalente a:

mencionar sendos Decretos de 4 de enero y de 13 de septiembre de 1813, el último de los cuales (de escasa vigencia práctica por el retorno del absolutismo con Fernando VII) plasmó la propuesta de José Canga Argüelles, proponiendo la venta de los denominados bienes nacionales confiscados a los “traidores”, “afrancesados” y “órdenes militares”.

“...asegurar la conservación y mejora de ciertos bosques y ofrecer en todo caso a la administración pública, con las maderas de construcción urbana y naval que necesita, los medios de procurar a muchos pueblos su existencia...”.

Como muestra evidente del productivismo que presidió la confección del primer catálogo, el artículo 1 del anterior Real Decreto, a efectos de enajenación, catalogaba los montes en tres clases:

- a) Los de la primera serían los exceptuados de la enajenación.
- b) En la segunda, se encontrarían los de enajenación dudosa.
- c) Y en la tercera, los que *“...se declaran desde luego en estado de venta”*.

Pues bien, por un lado, se aprecia que entre los montes de primera clase que han de mantenerse en la titularidad pública se encuentran en el artículo 2 – y no por casualidad – aquellos poblados de especies susceptibles de aprovechamiento maderero (abetos, pinos, castaños, avellanos, abedules, robles ...). Y, por otra parte, entre los montes de tercera clase, considera de enajenación inmediata, en el artículo 4, montes poblados de especies que hoy tendrían un innegable valor ecológico (fresnedas, olmedas, alamedas, retamares, jarales, tomilleras...).

Con posterioridad, el Real Decreto de 16 de febrero de 1859 (Gaceta del sábado 19 de febrero), encomendó al Ministerio de Fomento dictar las medidas convenientes para la clasificación de los montes por parte del Cuerpo de Ingenieros Forestales. Este es el origen de la Real Orden de 30 de septiembre de 1859 (Gaceta del viernes 14 de octubre), en la que se aprueba la clasificación de los montes.

Más tarde, la Real Orden de 5 de febrero de 1862 (Gaceta del domingo 9 de febrero) dictó las reglas para la formación del primer catálogo de montes, distinguiéndose entre los montes del Estado, los de los pueblos y los de los demás entes públicos. Ese primer catálogo, cuya elaboración se encomendó al Ministerio de Fomento en la Disposición Adicional 4ª de la primera Ley de Montes de 24 de

mayo de 1863 (Gaceta del jueves 28 de mayo), apareció confirmado por el Real Decreto de 1 de febrero de 1901 (Gaceta del 6 de febrero), con una importante salvedad: a partir de este momento se ha producido ya una identificación entre los “montes exceptuados de la desamortización” y los “montes de utilidad pública”, cuando en el artículo 1 se dispone que:

“Los montes comprendidos en la relación que se acompaña constituyen el Catálogo de los exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública, en virtud de la revisión ordenada por la ley de 30 de agosto de 1896”.

Ahora bien, inicialmente ni siquiera la inclusión de un monte en el catálogo prejuzgaba su titularidad pública: así lo recordaba el artículo 1 de un nuevo Real Decreto de 1 de febrero de 1901, publicado con el anterior, según el cual: *“La inclusión de un monte en el Catálogo de los exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública, no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero acredita la posesión a favor de la entidad a quien aquél asigna su pertenencia”.*

En conclusión, el catálogo de montes nació como una mera relación de eventuales propiedades administrativas no necesariamente inalienables, sino que podían seguir en manos de la administración, exceptuadas por tanto de la desamortización por razones preferentemente productivistas. Sólo más adelante, como ahora explicaremos, el catálogo iría cambiando de signo, de modo que pasó de reflejar una lista de bienes que la administración podía retener, a una lista de bienes que los entes públicos no podían enajenar, salvo autorización legal.

3.- EL CATÁLOGO EN LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL DE MONTES.

La primera Ley de Montes de 24 de mayo de 1863 sólo fue expresamente derogada con la Ley de 8 de junio de 1957 (BOE nº 151, de 10 de junio de ese mismo año, en lo sucesivo, LM57). La LM57, desarrollada por el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, del Reglamento de Montes (en lo sucesivo, RM), ha venido siendo el marco normativo aplicable hasta la aprobación de la vigente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en lo sucesivo LM03).

No obstante, se puede seguir afirmando que la LM57 continuaba siendo una norma de naturaleza productivista, aprobada en un momento histórico en el que la conciencia ambiental no estaba muy arraigada en la sociedad. De ahí que la norma dedique la mayor parte de sus disposiciones a regular la propiedad forestal, las servidumbres, los derechos reales y el régimen jurídico de los aprovechamientos e industrias forestales.

Desde el punto de vista del Catálogo, conforme a la nueva legislación, éste se ha convertido ya, sin embargo, en un registro público de carácter administrativo, en el que se han de incluir todos los montes declarados de utilidad pública, con una fuerte presunción de propiedad a favor de los entes públicos que figuran como sus titulares (arts. 6 y ss LM57).

En efecto, aunque formalmente, el art. 65 RM sigue advirtiendo que *“La inclusión de un monte en el Catálogo no prejuzga ninguna cuestión de propiedad...”*, la presunción de posesión a favor de los entes públicos no puede ser destruida ya por medio de interdictos, sino mediante declaraciones judiciales, en juicio civil plenario, exigiéndose reclamación previa en vía administrativa. Y, por otra parte, las meras certificaciones administrativas de dominio, destruirían la protección que brinda a los particulares la fe pública registral, hasta el punto de afirmarse en el artículo 70.1 RM que:

“Si el monte estuviere inmatriculado a favor de persona distinta de la entidad pública a la que el Catálogo asigne la pertenencia, la inscripción a favor de ésta se practicará mediante cualquiera de los medios de rectificación del Registro establecido en el artículo 140 a) de la Ley Hipotecaria”.

Además, conforme al artículo 44.1 RM, la enajenación de estos montes sólo podrá hacerse por Ley o en los casos previstos en los artículos 183 y ss. RM o en Leyes especiales.

En relación con los montes catalogados, el continuismo histórico se aprecia en el hecho de que, según el artículo 8 LM57, *“Se incluirán en el Catálogo de Montes todos aquellos que hubieren sido declarados de utilidad pública con*

anterioridad a la publicación de esta Ley...”, precepto que se reflejó en el artículo 40 a) RM al establecerse la obligación de incluir en aquél: “Todos los montes que figuren en el actual Catálogo”. Así, pues, de una forma absolutamente acrítica, se da por cierta la legitimidad de su pertenencia al Catálogo de todos aquellos montes que ya vinieran figurando en el mismo.

Respecto de los demás montes susceptibles de catalogación, el artículo 8 LM57 abandona su concreción al RM disponiendo que lo integren los: “... montes y terrenos pertenecientes a Entidades públicas territoriales y a las de Beneficencia y Enseñanza, que estuviesen poblados o fuese aconsejable repoblar de especies forestales y reunieren las características físicas, sociales o económicas que se consignen en las oportunas disposiciones reglamentarias”.

Hay que acudir, por tanto, al artículo 25 RM para vislumbrar la primera introducción de criterios medioambientales en la obligatoria declaración de utilidad pública de un monte, que, según dicho artículo, habría de recaer sobre aquellos de titularidad pública que se encontrasen en alguno de estos supuestos:

“a) Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas.

b) Los que en su Estado actual, o repoblados, sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas.

c) Los que eviten desprendimientos de tierras o rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos, defiendan poblados, cultivos, canalizaciones o vías de comunicación, impidan la erosión de suelos, en pendiente y el enturbiamiento de las aguas que abastecen poblaciones.

d) Los que saneen parajes pantanosos.

e) Los montes que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas, económicas y sociales de pueblos comarcanos.

f) Y, en general, cuando se trate de masas de arbolado o terrenos forestales que, dadas sus condiciones de situación o de área, sea preciso conservar o repoblar por su influencia económica o física en la nación o comarca, la salubridad pública, el mejor régimen de las aguas, la seguridad de los terrenos, la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura o por su utilidad para la defensa nacional, previo requerimiento de la Autoridad militar”.

Naturalmente, la declaración de utilidad pública en estos casos, comportaría la necesaria catalogación de los montes, al amparo del artículo 40 c) RM, conforme al que deberían ser incluidos en el catálogo los montes que *“...en lo sucesivo sean declarados de utilidad pública en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 y los 26 a 29 del mismo”*.

Debemos hacer notar, sin embargo, que la existencia de estos valores no era, según el RM, un criterio que los hiciese susceptibles de necesaria catalogación, pues literalmente el precepto sólo aludía a la “declaración de utilidad pública” cuando los montes fueran de titularidad pública. Pero estos mismos montes, podían perfectamente estar en manos privadas, si bien con las limitaciones derivadas de su declaración como “montes protectores”. Así el artículo 31 RM señalaba:

“Además de los montes declarados de utilidad pública, se considerarán también de interés general los protectores, entendiéndose por tales aquellos que, siendo de particulares, se hallen en alguno de los casos siguientes:

a) Los situados en las cuencas alimentadoras de los pantanos a que se refiere la Ley de 19 de diciembre de 1951.

b) Los que tengan cualquiera de las características señaladas en el artículo 25 para los montes de utilidad pública.

c) Los que, habiendo figurado en el Catálogo, hayan pasado o pasen legalmente por rectificación del mismo, basada en razones de pertenencia, al dominio particular.

d) Los que por Ley especial reciban esta calificación”.

Estos preceptos sólo han sido expresamente derogados por el artículo 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente, para su adaptación a las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre. Pero, curiosamente, su vigencia se mantendrá en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto se dicte dicha normativa. Es decir que, conforme a la legislación preconstitucional, hoy de posible vigencia en

partes del territorio nacional, ni siquiera la existencia de valores medioambientales relevantes constituye obstáculo para la titularidad privada del monte.

4.- EL CATÁLOGO DE MONTES A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

La entrada en vigor de la Constitución española de 1978 no significó un cambio material de esta situación, en la medida en que el artículo 149.1.23 CE reconoció al Estado competencia sobre “...*La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*”. Y aunque las Comunidades Autónomas asumieran estatutariamente las competencias de desarrollo de legislación básica y, en virtud de la jurisprudencia constitucional, no estuvieran obligadas a esperar la publicación de dicha legislación básica para su desarrollo normativo, un elemental principio de prudencia hizo que muchas de ellas (como ha sido el caso de Castilla-La Mancha), no abordaran una regulación forestal propia hasta la publicación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes⁷⁵.

Estas Comunidades Autónomas recibieron, pues, la transferencia de las competencias ejecutivas sobre los montes catalogados con arreglo a una legislación preconstitucional en la que, como ya hemos demostrado, la protección ambiental del monte no era siempre la razón predominante, al primar en ocasiones una filosofía productivista de estos terrenos.

Sin embargo, el artículo 45 CE obligaba muchos años antes, a los poderes públicos, a velar por la utilización racional de los recursos naturales. La inexistencia de una legislación especialmente ambientalista de montes, por un lado, y la constatación, por otro, del innegable valor ecológico de éstos, hizo que la protección tuviera que plantearse a través de normas de conservación de espacios naturales. Entre estas normas destacó en su día la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, derogada

⁷⁵ La legislación autonómica sobre montes en nuestra Comunidad Autónoma es la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

hoy por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La regulación con criterios específica y exclusivamente ambientales de los montes no se producirá, por tanto, hasta la vigente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en lo sucesivo LM03). Es en esta norma, además, donde se acusa recibo por primera vez de la existencia de un Estado descentralizado, integrado por comunidades autónomas, en el que, como no podía ser de otra manera, la catalogación de los montes pasa a ser una competencia de dichos entes territoriales, a quienes el artículo 16 LM03 atribuye la llevanza del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y, en particular, la inclusión o exclusión de montes en los mismos.

En la LM03 se opera el salto definitivo de atribución de titularidad pública de los montes catalogados, hasta el punto de que, según el artículo 12.1 a) LM03, éstos pasan a tener la condición de bienes demaniales y, por tanto, serán inalienables, inembargables, imprescriptibles y exentos de tributación por razón de su titularidad (art. 14 LM03).

En la Exposición de motivos, la LM03 reconoce, por un lado, que la LM57 no cumplía los parámetros medioambientales exigidos en la protección de los montes. Y, por otro, que se ha operado una potenciación de la figura del Catálogo. Esto, según la norma citada, se consigue, en primer lugar, homologando el régimen de los montes catalogados con el de los bienes demaniales y, en segundo término, al incrementar los supuestos que permiten la inclusión de un monte en el Catálogo. En palabras de la propia LM03:

“La Ley de Montes de 1957 ha cumplido casi medio siglo, y lo ha hecho con la eficacia que su propia longevidad demuestra. Sin embargo, el mandato contenido en la Constitución española de 1978 de dotarnos de un marco legislativo básico en materia forestal no puede ser realizado adecuadamente por la Ley de 1957. El marco político e institucional, el contexto económico y social y el nuevo paradigma ambiental marcado especialmente por las tendencias internacionales, en un mundo intensamente globalizado, tienen muy poco que ver con los imperantes en los años 50 del pasado siglo.(...)”

La institución del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, de gran tradición histórica en la regulación jurídica de los montes públicos en España e instrumento fundamental en su protección, permanece y se refuerza en la Ley. En primera instancia, al homologar su régimen, que ya era de cuasi dominio público, con el de los bienes plenamente demaniales. En segundo lugar, al ampliar los motivos de catalogación; en concreto, se han añadido aquellos que más contribuyen a la conservación de la diversidad biológica y, en particular, aquellos que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos o espacios de la red europea Natura 2000. También se refuerza en términos equivalentes la figura de los montes protectores y su registro, cuya declaración se estimula con incentivos económicos”.

Pero lo que en todo caso resulta evidente en la LM03 es que, la gestión del Catálogo, así como la inclusión o exclusión de montes en el mismo, corresponde a las comunidades autónomas y que, a partir de su entrada en vigor, los criterios de aquéllas para la incorporación al Catálogo de Montes de Utilidad Pública serán los establecidos en el artículo 13, es decir, referido a montes:

a) Que cumplan alguna de las características enumeradas en los artículos 24 y 24 bis.

b) Los que, sin reunir plenamente en su estado actual las características de los montes protectores o con otras figuras de especial protección, sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección de aquéllos.

c) Aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación.

Observamos así que, en los artículos 24 y 24 bis LM03, se ha eliminado cualquier posible rastro de la legislación anterior que permitiera catalogar montes públicos por valores distintos a los medioambientales. Y, de este modo, los valores apreciables en los montes catalogados han de ser:

- Según el art. 24 LM03:

“a) Los situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o

reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos o infraestructuras.

b) Que se encuentren en las áreas de actuación prioritaria para los trabajos de conservación de suelos frente a procesos de erosión y de corrección hidrológico-forestal y, en especial, las dunas continentales.

c) Que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.

d) Que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua.

e) Que se encuentren formando parte de aquellos tramos fluviales de interés ambiental incluidos en los planes hidrológicos de cuencas.

f) Que estén situados en áreas forestales declaradas de protección dentro de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales o de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley”.

- Según el artículo 24 bis LM03:

a) Que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética.

b) Que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natura 2000, reservas de la biosfera u otras figuras legales de protección, o se encuentren en sus zonas de influencia, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.

c) Que estén incluidos dentro de las zonas de alto riesgo de incendio conforme a lo establecido en el artículo 48.

d) Por la especial significación de sus valores forestales.

Naturalmente, no es necesario acudir en este caso al estudio de la legislación autonómica para encontrar posibles precisiones a lo dispuesto en esta materia en la legislación básica estatal. Recuérdese que, según la jurisprudencia constitucional expresada, entre otras, en la STC 227/1988 de 29 de noviembre, la competencia para establecer categorías completas de bienes demaniales corresponde exclusivamente al Estado, por lo que, en este punto, carecen las Comunidades Autónomas de competencias de regulación propias.

Recapitulando, en fin, lo que se ha dicho hasta ahora, podemos distinguir los siguientes hitos históricos en el desarrollo del Catálogo de Montes como institución jurídica:

a) En la legislación decimonónica el Catálogo fue una mera relación de montes cuya titularidad podía retener el Estado, frente a las exigencias de las leyes desamortizadoras. Los criterios para este mantenimiento de la titularidad pública fueron específicamente productivistas.

b) A finales del s. XIX y principios del s. XX, el catálogo pasó a identificar “los montes excluidos de la desamortización” con los “montes de utilidad pública”, sin que, en principio, se prejuzgara propiedad, sino sólo posesión pública.

c) Que, a partir de la LM57, el catálogo de montes se convierte formalmente en un registro público administrativo, que potencia enormemente la presunción de propiedad pública de los incluidos en él. Y si bien se introducían criterios medioambientales para la catalogación de los montes, éstos ni fueron los únicos que permitieron la catalogación (pues se aludía también, como posibles causas de inclusión, a criterios de índole económica – art. 25, letras e) f) RM), ni la apreciación de los mismos determinaba necesariamente su titularidad pública.

d) Que en la LM03, los montes catalogados pasan a considerarse legalmente bienes demaniales y, por tanto, de incuestionable titularidad pública, sometiéndolos al régimen propio de estos bienes y, por tanto, con sujeción a los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Esta Ley, aunque en su artículo 12.1 a) LM03, sigue arrastrando la reminiscencia histórica de entender incluidos entre los catalogados “...*los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de esta Ley...*”, a partir de su entrada en vigor limita estrictamente a la existencia de valores medioambientales relevantes la posibilidad de que éstos puedan incluirse en el Catálogo.

5.- CONCLUSIONES.

A la vista de las reflexiones que se han consignado con anterioridad, podemos llegar a las siguientes conclusiones fundamentales:

1º) Históricamente la inclusión de montes en los correspondientes catálogos se realizó por razones no estrictamente de protección ambiental de los mismos. Existieron, en efecto, tanto en la legislación del s. XIX, como en la legislación de montes anterior a la Constitución de 1978, criterios económicos que justificaban la inclusión de determinados montes en el Catálogo de Utilidad Pública.

2º) Estas razones, ajenas al valor medioambiental, que determinaron la catalogación, podrían haber pervivido hasta la actualidad en algunos montes catalogados, a través de dos vías:

a) El continuismo que supuso que, tanto la LM57, como la vigente LM03, mantengan en el Catálogo los montes que ya estaban incluidos en el mismo con anterioridad a la entrada en vigor de cada una de dichas normas.

b) El hecho de que, como hemos puesto de manifiesto, el RD 367/2010, de 26 de marzo, al derogar los preceptos del RM que aludían a criterios económicos de catalogación, mantiene su vigencia en las comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia.

3º) Conforme al derecho vigente, las comunidades autónomas, a quienes hoy se atribuye la gestión del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, sólo

pueden acordar la inclusión de un monte en aquél cuando los mismos presenten valores ambientales susceptibles de protección. Obviamente, estos valores medioambientales han de ser cualificados por su relevancia pues, de lo contrario, a la vista de que cualquier monte tiene valor medioambiental intrínseco, habría que concluir que todos deberían estar catalogados, conclusión insostenible en el derecho positivo vigente, que inequívocamente reconoce la propiedad privada sobre los montes.

4º) Cuando, a partir de su entrada en vigor, el artículo 13 LM03, especifica qué montes deben incluirse en el Catálogo, “sensu contrario” está desaconsejando el mantenimiento de aquellos otros que pudieran haber sido catalogados por razones distintas a las establecidas en los artículos 24 y 24 bis LM03, que se refieren a la regulación del régimen hidrológico, la conservación de suelos, el mantenimiento de la diversidad biológica, la prevención de incendios, o su propia consideración como espacios naturales protegidos, sea por normativa propia o comunitaria.

Dicho de otra manera: aunque otra cosa haya ocurrido históricamente, hoy el mantenimiento de un monte en el Catálogo sólo tiene sentido por razones estrictamente medioambientales y no productivistas.

Por tanto, la expresión que utiliza el artículo 16.4 LM03, respecto de que la exclusión del catálogo de un monte de Utilidad Pública sólo procederá “...cuando haya perdido las características por las que fue catalogado...”, aunque ciertamente no sea muy feliz, no hay que entenderla como una aceptación incontrovertible de hechos históricamente consumados que hoy, sin embargo, pueden haber perdido su sentido.

Hay que recordar que, según el artículo 3.1 de nuestro Código Civil, “Las normas se interpretarán según...la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas...”. Por lo tanto, todo mantenimiento en el Catálogo de un monte que carezca de valores medioambientales relevantes y susceptibles de protección, pervertiría el sentido y la finalidad que hoy tiene el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, cuya naturaleza, como hemos visto, poco tiene que ver con la que presidió su constitución.

5º) Incumbe, por tanto, a todas las administraciones autonómicas, como entidades encargadas de su llevanza, una importante tarea de revisión del catálogo heredado en el momento en que se les transfirieron las competencias estatales sobre los montes ubicados en sus respectivos territorios. Esta tarea implicará tanto la necesidad de catalogar montes hasta ahora no incluidos en dicho instrumento, como la posibilidad de excluir aquellos en los que estos sustanciales valores ambientales no puedan apreciarse, (bien por haberlos perdido, con la minimización de su relevancia, bien por no haberlos tenido nunca, al haberse fundamentado la inicial catalogación en criterios prevalentemente económicos).

Es en este punto, fundamental, el informe técnico de los correspondientes ingenieros forestales al servicio de la Administración correspondiente, donde habrá que razonar y justificar, objetivamente, la pérdida o inexistencia de los valores que aconsejan la descatalogación.

Al respecto de este informe, la apreciación de inexistencia de valores que aconsejen la descatalogación de montes no ha de verse como la constatación de la falsedad de los motivos anteriormente esgrimidos para su inclusión en el catálogo, sino como una revisión de los mismos en dos supuestos fundamentales:

a) Cuando de la lectura de las memorias justificativas de la catalogación se aprecie motivación insuficiente, por haberse limitado a reproducir literalmente fórmulas estereotipadas o simples preceptos legales, sin mayor concreción a la singularidad del monte. En estos casos, el informe debe aconsejar la descatalogación si, objetivamente, no se aprecia la concurrencia de los nuevos criterios legales de catalogación de la LM03.

b) Cuando, a pesar de no apreciarse motivación insuficiente, la razón predominante de la catalogación sean criterios económicos y sociales que, aunque justificativos de la catalogación según la legislación preconstitucional, ya no deben entenderse como tales en la LM03, único parámetro normativo que actualmente debe tenerse en cuenta, según se ha razonado en epígrafes anteriores de este informe.

6º) A pesar del tenor literal del artículo 16.1 LM03, respecto de que *“El Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública”*, no debe identificarse la posible utilidad pública que determina la afectación de un monte, con la que justificaría su inclusión en el Catálogo.

En efecto, el artículo 18.4 LM03 alude a la existencia de declaraciones de demanialidad distinta a la forestal, cuya prevalencia habrá que decidir. Pues bien, constatada la prevalencia de una utilidad pública distinta a la forestal, el monte en cuestión no podrá seguirse considerando como integrante del “dominio público forestal”. Por esa razón, entre los supuestos que justifican la desafectación, según el artículo 10.1 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, se cita expresamente el supuesto de que *“...se produzca una declaración de prevalencia de otro interés público distinto al forestal”*⁷⁶.

7º) Incluso la posterior desafectación del monte y su enajenación a particulares, no debe privar a éste de la protección pública por la concurrencia de su intrínseco valor ambiental – siempre que éste, reitero, no sea tan relevante que justifique su catalogación – pues, por un lado, conforme al artículo 40.1 LM03, sólo excepcionalmente los terrenos legalmente calificados como “monte”, podrán ser susceptibles de cambio de cultivo, requiriéndose en todo caso informe favorable del órgano forestal.

Y, a la vista del artículo 24 ter LM03, tampoco la titularidad privada impide el establecimiento de regímenes de protección especial sobre los montes,

⁷⁶ Esta norma, sin embargo, confunde, a mi juicio, lo que sería una “causa de exclusión del Catálogo” – que es a lo que propiamente se debiera referir –, con un supuesto de “desafectación”. Si persiste la utilidad pública o interés general, aunque sea ajeno al forestal, el monte conservaría la afectación y, por ende, la condición de “bien demanial”, como lo demuestra una simple interpretación “sensu contrario” del artículo 10.5 de dicha Ley, donde se dispone que: *“Los montes desafectados del demanio forestal, cuando no sean afectados a otro demanio prevalente, adquieren la naturaleza jurídica de bienes patrimoniales”*.

canalizados como limitaciones al derecho de dominio que, en última instancia, encuentran su fundamento en el artículo 45 CE, donde se impone a todos (particulares y poderes públicos) el deber de conservar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

BIBLIOGRAFÍA

FONTANA, J: “Mendizábal y la desamortización civil” en “Hacienda Pública Española, nº 27”. Madrid, 1974.

BAUER MANDERSCHIED, E: “Los montes de España en la Historia”. Madrid, 1980.

GUAITA MARTORELL, A: “Derecho administrativo: aguas, montes, minas”. Madrid, 1986.

TOMAS Y VALIENTE, F: “El marco político de la desamortización en España”. Madrid, 1989.

MONTIEL MOLINA, C: “Origen y evolución de la propiedad forestal colectiva en España”. En “Cuadernos Soc. Esp. De Ciencias Forestales”, nº 16, Págs. 285-290. Año 2003.

PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, I: “Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de U.P”. Madrid, 2006.