

“JORNADA SOBRE LA LEY DE MONTES:
ASPECTOS MÁS RELEVANTES Y MODIFICACIONES DE 2006”.
ORGANIZADA POR EL COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES
(Instituto de la Ingeniería de España, Madrid, 17 de mayo de 2007).

**EL CATÁLOGO DE MONTES DE UTILIDAD
PÚBLICA Y LA DEFENSA DE LA PROPIEDAD DE
LOS MONTES CATALOGADOS EN LAS LEYES
NACIONALES DE MONTES DE 2003 Y DE 2006 (LEY
43/2003 Y LEY 10/2006).**

Ignacio PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL
Doctor Ingeniero de Montes
Decano del Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón

**EL CATÁLOGO DE MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA
Y LA DEFENSA DE LA PROPIEDAD DE LOS MONTES CATALOGADOS
EN LAS LEYES NACIONALES DE MONTES DE 2003 Y DE 2006
(LEY 43/2003 Y LEY 10/2006).**

Ignacio PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL
Doctor Ingeniero de Montes
Decano del Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón

1. INTRODUCCIÓN.

Como es bien sabido, a finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960, un brillante grupo de Ingenieros de Montes¹ realizó una tarea verdaderamente colosal y necesaria con verdadera urgencia², cual fue la de refundir y revisar toda la normativa forestal dictada a lo largo de más de un siglo, compilándola en dos textos de tanta calidad técnica como importancia legislativa: la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y el Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero. Vigentes como un solo cuerpo coordinado durante casi medio siglo, ambas normas han cumplido un papel de trascendencia extraordinaria en todo lo tocante a la defensa de la naturaleza y del medio forestal español. En virtud de ambos textos, además, *el Catálogo* [de montes de U.P.] *adquiere... un rango institucional que se apuntaba ya en los períodos inmediatamente anteriores, y la propiedad forestal catalogada logra un estatuto jurídico de especial significación y valor* (MASA, 1964, p. 76).

En noviembre de 2003, la Ley de Montes de 1957 ha sido sustituida por un nuevo texto, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre³, que desgraciadamente, en nuestra opinión ha roto la perfecta coordinación entre Ley y Reglamento, y, en general, ha quedado muy por debajo de la Ley a la que sustituye. Aunque la Ley 43/2003 ha sido objeto de una reforma relativamente amplia mediante la Ley 10/2006, de 28 de abril⁴, no ha afectado ésta en casi nada a los defectos de la Ley de 2003 que consideramos más graves. Y eso, limitando, como haremos, nuestro análisis a los montes catalogados y al CMUP en sentido estricto. Nos centraremos, igualmente, en la legislación nacional, puesto que un estudio comparado de las legislaciones autonómicas en materia de montes de utilidad pública nos distraería en exceso,

¹ Una enumeración de algunos de los Ingenieros que formaron este grupo se halla en la Orden del Ministerio de Agricultura de 5 de febrero de 1959 (BOE nº 39, del 14), por la que se nombra una Comisión para estudiar las observaciones formuladas al entonces proyecto de Reglamento de Montes: Gonzalo Crehuet Pastor (Presidente del Consejo Superior de Montes), Pedro Figueroa Regodón (Subdirector de Montes), Lorenzo Justiniano Casado García (Subdirector del Patrimonio Forestal del Estado), Teodoro Arriola Calleja y Alfonso Osorio Rebellón-Domínguez. Cabe recordar también a los Ingenieros de Montes que eran Procuradores en Cortes, y que tuvieron una muy destacada participación en el debate de la Ley de 1957: Paulino Martínez Herмосilla (Director General de Montes), Pío García-Escudero y Fernández de Urrutia, Mariano Jaquotot Uzuriaga y Ramiro Gómez Garibay.

² GARRIDO y SERRANO (1952, p. 33) lo expresaban con toda claridad: *la normativa vigente en materia de montes se caracteriza, y esto es obvio señalarlo, por la extraordinaria diversidad de las disposiciones aplicables, su distinto rango jurídico y sus no escasas contradicciones.*

³ BOE nº 280, de 22 de noviembre de 2003.

⁴ BOE nº 102, de 29 de abril de 2006.

en esta conferencia necesariamente muy breve. Seguiremos para ello, en gran medida, lo que hemos tenido ocasión de publicar recientemente, en nuestro libro *Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de utilidad pública* (PÉREZ-SOBA, 2006, pp. 98-122 y 127-134), al que me remito para un mayor detalle.

2. LAS VARIACIONES INTRODUCIDAS EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LA PROPIEDAD DE LOS MONTES CATALOGADOS POR LA LEY DE MONTES DE 2003 Y EN SU REFORMA DE 2006.

2.1. La demanialización de los montes de UP... que aún no fueran demaniales

Quizá el efecto más visible de la Ley de 2003 en relación con los montes catalogados -y quizá por eso ha sido uno de los aspectos más subrayados por los primeros comentaristas (JIMÉNEZ SHAW, 2004; ARÉVALO, 2004; LÓPEZ RAMÓN, 2004)- ha sido la adscripción total dominio público de los montes de utilidad pública; o, para ser más exactos, la inclusión de éstos dentro de una categoría más amplia, que la ley denomina “montes demaniales” (art. 12.1, 14, 17, 20 y 22.1), creando así el “dominio público forestal” (arts. 14, 15 y 17). Esta categoría pasa a estar integrada (art. 12.1) por los montes catalogados y por los comunales (se sobreentiende que no catalogados, ya que si no estarían comprendidos en el apartado anterior), así como aquellos afectados a un uso o servicio público.

Los dos últimos supuestos del artículo 12.1 de la Ley no suponen novedad alguna, pese a lo que a menudo se afirma. Los montes comunales ya tienen todos los atributos de la demanialidad desde la Ley de Régimen Local de 1955 (art. 188⁵), y su inclusión dentro de los bienes demaniales, aunque con unas características propias muy marcadas, ha sido remarcada tanto por la Constitución de 1978 como por las leyes de reforma del régimen local de 1985-1986, fielmente seguidas por la transposición de éstas al ordenamiento autonómico. En cuanto a la salvedad de los montes “afectados a un uso o servicio público”, con ello se repite al pie de la letra lo que preveía el art. 11.2 del Reglamento de 1962 para los montes del Estado, de las provincias y “de los de las demás Entidades Públicas”, y precisamente esa salvedad había servido en 1986 para incluir en el demanio todos los montes patrimoniales de los pueblos que estuvieran catalogados, en virtud del artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales⁶.

Así pues, conviene subrayar que la única novedad⁷ de la Ley de 2003 en ese sentido es que también demanializa, y por tanto asigna la imprescriptibilidad, a los montes catalogados de las Comunidades Autónomas y del Estado (“montes propios”), únicos hasta esa fecha afectados por la prescripción treintenaria del art. 64.a del Reglamento y 14.b) de la Ley de 1957. Tiene una importancia innegable, desde el momento en que elimina la posible prescripción de todo o parte del monte por usucapión⁸. Pero deben subrayarse varios hechos

⁵ *Los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, y los comunales, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, y no estarán sujetos a tributación del Estado.*

⁶ Aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio. El art. 4 del RBEL incluyó dentro de los bienes de las entidades locales que se hallan adscritos por norma a un servicio público todos aquellos *destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales*, entre los cuales añadía, expresamente, a los *montes catalogados*. Con ello, estos predios pasaban a ser demaniales, en aplicación del art. 2.2 del mismo texto.

⁷ Aunque esta demanialización total había sido propuesta desde casi treinta años antes (YLLA, 1975).

⁸ La usucapión es una forma de prescripción adquisitiva que dota con la propiedad de un bien a la persona que haya disfrutado de él en concepto de dueño de manera pública, pacífica e ininterrumpida durante una serie de años, que en el caso de los montes ha sido desde 1865 de treinta años.

igualmente importantes:

a) Los montes propios de las Comunidades Autónomas y del Estado que no se hallan expresamente catalogados (tradicionalmente conocidos como “pendientes de catalogación”) siguen siendo bienes patrimoniales, y por tanto prescriptibles, alienables, embargables y susceptibles de usucapión (“usucapibles”). Es lástima que la Ley no haya incorporado una previsión similar al artículo 98 del Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado (Decreto de 30 de mayo de 1941), del PFE, que, en previsión, muy prudente, de que la catalogación se retrasara, establecía que hasta que se produjera la catalogación expresa a los montes propiedad de la Administración Forestal les era aplicable el mismo régimen sancionador previsto para los montes catalogados.

b) La Ley de Montes nacional no crea, en absoluto, un régimen especial de uso del dominio público forestal. La Ley guarda un silencio incomprensible sobre temas tan importantes en la gestión cotidiana como las ocupaciones o los aprovechamientos, fuera de meras declaraciones de intenciones y de los mandatos de desarrollo legal hechos a las Comunidades Autónomas (arts. 15, 36 y 37). Y la reforma de la Ley practicada en 2006 no remedia en nada este silencio.

Esta última consideración resulta grave, desde el momento en que, ante ese silencio, debe acudir a los aspectos básicos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre⁹, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP en adelante), la cual, al intentar crear un régimen jurídico más o menos unitario, lo que logra es que éste chirríe en cuanto se pone en contacto con la realidad, puesto que son manifiestamente inaplicables normas pensadas para la administración de bienes (como las “cosas de nadie”) de los que incluso se podría discutir si a la Administración le corresponde la propiedad o sólo la defensa, a otros que durante siglos han sido patrimoniales, como no pocos montes catalogados.

Por ejemplo, el art. 91 de la Ley 33/2003 establece que *el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia*, lo cual, para el caso de montes catalogados, carece de sentido: las ocupaciones se ubican donde deben colocarse (porque si queda acreditada la posibilidad de realizar la ocupación fuera del monte público, no debiera emitirse la autorización, art. 169.2 Reglamento Montes), y por quien debe colocarlas, por ser titular de una concesión administrativa o prestar un servicio público (repetidores de televisión, telefonía o radio, por ejemplo), por hallarse en una situación excepcional (art. 168 del Reglamento), etc. Aunque ese mismo artículo 91 prevé excepciones, éstas se limitan a las del art. 137.4 de la Ley –que no afectan a los montes públicos- y *cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes*. Ahora bien, la Ley de Montes de 2003 es muy escueta en lo que se refiere a ocupaciones (sólo su art. 15.4), de modo que la normativa que exceptuaría a las ocupaciones de montes públicos de ese régimen de concurrencia serían las normas reglamentarias; pero ¿son “leyes” según el art. 91 de la LPAP? Ese mismo art. 91 y los siguientes contienen no pocas disposiciones inaplicables –o sumamente inconvenientes- para las ocupaciones en montes de UP: el título administrativo que otorgue la concesión es título suficiente para inscribirla en el Registro de la Propiedad (art. 91.2); las concesiones son gratuitas; el procedimiento para otorgarlas puede iniciarse de oficio (96.1); habrá un Pliego de condiciones para valorar la mejor oferta (96.5); etc.

⁹ BOE nº 264, del 4.

En cuanto a la explotación de los bienes demaniales, la LPAP omite por completo los aprovechamientos comunales. Y en cuanto a la explotación mediante enajenación del aprovechamiento, que es la norma general y deseable del resto de aprovechamientos según la normativa forestal, la única figura legal recogida en la LPAP en la que podrían encajar es en la de “autorizaciones para aprovechamiento especial de bienes de dominio público” (art. 92 LPAP), que, entre otras disposiciones “que chirrían” al contacto con la realidad de los montes, *se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número.*

No obstante, debe recordarse, a quienes propugnan cambios radicales en la tramitación de todos estos expedientes sólo por la demanialización general de los montes catalogados dictada en 2003, lo que ya se ha señalado: desde 1955 y desde 1986, la amplia mayoría de los montes catalogados (todos los municipales), ya eran bienes demaniales. Y ello en nada afectó, ni una coma, a la aplicación del Reglamento de 1962.

En resumen:

- a) Al incorporarse al demanio, los montes catalogados no son una excepción, sino más bien han seguido la norma general que crecientemente van imponiendo las leyes. De hecho, ya quedaban pocos montes catalogados que, por vía de la legislación de régimen local, no hubieran accedido a la condición de demaniales.
- b) No obstante, el régimen económico y de explotación de los montes se corresponde mal con las disposiciones generales sobre bienes demaniales contenidas en la Ley 33/2003, a las que hay que acudir ante el silencio de la Ley 43/2003, de Montes, y de su reforma de 2006.

2.2. El escaso avance en la protección de la posesión de los montes catalogados.

Pues bien, fuera de la imprescriptibilidad, los montes catalogados obtienen en la Ley de 2003 muy pocas protecciones adicionales con respecto a los textos de 1957-1962... e incluso sufren algún importante retroceso. De nuevo, la reforma aprobada en 2006 en poco modifica estos retrocesos, ni impulsa ningún avance nuevo. Veamos.

2.2.1. Los pequeños pasos que ha dado la Ley.

2.2.1.1. Una mejor defensa contra los abusos del artículo 205 de la Ley Hipotecaria.

La Ley ha profundizado algo más en la defensa, instituida por los textos de 1957-1962 (art. 11. 4 de la Ley de 1957 y 77 del Reglamento de 1962), contra los abusos derivados del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, introduciendo las siguientes novedades en su artículo 22.1: 1º) Hace extensiva la protección a todos los montes demaniales, esto es, los catalogados y los comunales no catalogados, asignando en este último caso la competencia para emitir el informe dirigido al Registro de la Propiedad a los Ayuntamientos propietarios. No obstante, esta protección adicional para los montes comunales no catalogados no deja de ser más teórica que práctica, desde el momento en que para el Registrador es poco menos que imposible saber, al menos de manera general, en qué términos hay montes comunales no catalogados, puesto que la Administración Forestal no los gestiona ni los inventaría, y las

Entidades propietarias carecen, en muchos casos, hasta de una conciencia clara de si sus montes son comunales o patrimoniales¹⁰.

2º) Incluye dentro de los supuestos donde es precisa la emisión del informe a las inscripciones de excesos de cabida, y no sólo a las primeras inmatriculaciones.

3º) Elimina las dificultades que antes se sufrían referidas a la identificación de las fincas realmente colindantes con un monte público, extendiendo tales obligaciones a todas las inmatriculaciones o inscripciones de exceso de cabida de montes o fincas ubicadas en un término municipal en el que existan montes demaniales.

4º) Y por último, pero no menos importante, amplía el plazo para que respondan las Administraciones actuantes hasta tres meses (art. 22.2), otorgando una validez de cuatro meses a la nota marginal de presentación. También señala la Ley (art. 22.3) que *para los montes catalogados, los informes favorables o el silencio administrativo positivo derivado del apartado 2 no impedirán el ejercicio por la Administración de las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral*, prevención loable, pero no necesaria.

b) Una clarificación de la relación entre CMUP, Registro y Catastro.

Por otra parte, la Ley también ha recordado la habilitación expresa a la Administración Forestal para inscribir por ella, y no necesariamente mediante la entidad propietaria, los montes catalogados en el Registro (art. 18.3). Esa habilitación no tiene nada de nuevo, puesto que viene desde, al menos, 1863, siendo luego reiterada en múltiples ocasiones (1864, 1901, 1902, 1908), recogida expresamente en los textos de 1957-1962 (art. 11.2 Ley y 69-76 del Reglamento) y permitida (al menos, no prohibida) por el Reglamento Hipotecario en sus arts. 303 y siguientes. Si acaso, puede subrayarse la aclaración que hace el mismo precepto de la Ley de 2003, en el sentido de que la inscripción se practicará *mediante certificación acompañada por un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada*, certificación en la que se *incluirá la referencia catastral del inmueble o inmuebles*. De este modo, la Ley de 2003 hace lo siguiente:

1º) Sigue considerando -aunque no lo dice expresamente, lo que sería aconsejable-, como lo hacía la Ley de 1957, y antes de ésta, todas las normas forestales anteriores sobre el asunto, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria (y 303 y siguientes de su Reglamento) como vía normal de acceso al Registro de los montes catalogados.

2º) Sigue recordando la necesidad (que no es ninguna novedad) de acompañar la certificación de un plano a escala adecuada, lo cual ya establecía, si bien con un carácter no taxativo, los arts. 11.1 de la Ley de 1957 y 71.2 del Reglamento.

3º) Y por último, lo que es más importante, señala que, en relación con el catastro, basta que la certificación expedida al amparo del art. 206 LH incluya “la referencia catastral del inmueble”. Esto merece una explicación más detallada.

En efecto, una de las preocupaciones constantes de la doctrina acerca de la legislación hipotecaria ha consistido en que el Registro, cuyo fin fundamental según el artículo 1 LH es la

¹⁰ PÉREZ-SOBA y SOLÁ (2004, pp. 206-207) denuncian que *las estadísticas, de haberlas, o son inservibles de puro viejas o, aun con ser aceptablemente recientes, no concuerdan entre sí*.

inscripción de derechos, no de bienes, a fuerza de buscar una estrecha vinculación con la realidad jurídica ha llegado a una gran desvinculación con la realidad fáctica, pudiendo llegarse al extremo de que se podía (y de hecho, se hacía; NICOLÁS, 1976, p. 110) inmatricular fincas físicamente inexistentes. Para tratar de remediar esta carencia, la tendencia reciente¹¹, y creciente, ha sido la de vincular las inmatriculaciones y las inscripciones de excesos de cabida con las descripciones gráficas y literales derivadas del catastro, de modo que éste ha ido adquiriendo crecientemente muchas más funciones que las meramente fiscales.

En este sentido, el artículo 53.7 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, fue un paso decisivo, al establecer que *en lo sucesivo, no se inmatriculará ninguna finca en el Registro si no se aporta junto al título inmatriculador certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en dicho título.*, lo cual se trasladó el Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre (nuevo artículo 298.1). Dos problemas surgen de esta redacción tan taxativa:

1º) No es fácil que se dé la “total coincidencia” que exige al título este precepto con respecto a la certificación catastral. El catastro lleva muy pocos años coordinado con el Registro de la Propiedad, y muchas de sus atribuciones de titularidad, sus descripciones de linderos y sus planos son manifiestamente mejorables. Por tanto, una certificación catastral no es, con frecuencia, un buen título para la inmatriculación de un monte de U.P. Se podría alegar que, por tanto, la Administración Forestal debería dirigirse al Catastro para modificar éste con arreglo a su legislación específica¹², tras lo cual podría obtener un certificado de acuerdo con la Ley 13/1996. Ahora bien, este rodeo no tiene sentido alguno: sólo serviría para que la Administración Forestal autonómica viera entorpecida su labor, y por otra parte atribuiría a la Administración estatal de Hacienda implícitas competencias sobre la propiedad de los montes catalogados, que la Legislación Hipotecaria reserva sin duda alguna al Registrador.

Y 2º): no debe olvidarse que, si sencillo es aparecer con derechos en el Registro, muchísimo más sencillo aún es aparecer como titular catastral, sin cumplir ninguno de los requisitos de la Ley Hipotecaria, ni de las Leyes sectoriales. Por tanto, la titularidad catastral no es, porque no puede serlo, un criterio preponderante sobre los demás que prevén las otras Leyes, sino un mecanismo, muy necesario, de asegurarse de la existencia real de la finca, y de que existe alguna vinculación entre ésta y quien pretende inscribirla.

La solución creemos que está en una interpretación completa de las modificaciones introducidas por la Ley 13/1996, pues ésta también estableció que *lo establecido en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo establecido en la legislación urbanística y agraria*, y dentro de lo agrario (que no de lo agrícola) está lo forestal. Por otra parte, el artículo 53.3 de la misma Ley dice que *sin perjuicio de lo establecido en el apartado cinco de este artículo, la no constancia de la referencia catastral en los documentos inscribibles o la no aportación de los documentos acreditativos de la referencia catastral, no impedirá la práctica de los asientos correspondientes en el Registro de la Propiedad, conforme a la legislación hipotecaria*, y, por tanto, también los derivados de certificaciones del art. 206 como de la inscripción de deslindes de montes públicos.

Por tanto, la inscripción registral de un monte catalogado y deslindado está exenta de la

¹¹ Aunque objeto de aspiración desde hace décadas (NICOLÁS, 1976, p. 109).

¹² El texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

presentación de la documentación catastral exigida por la Ley 13/1996. En este sentido es como se pronuncia la Ley de Montes de 21 de noviembre de 2003 (art. 22.1): la coordinación con el catastro en las inscripciones de montes catalogados en el Registro de la Propiedad se hará mediante la inclusión de las referencias catastrales que procedan -y que no tienen por qué ser perfectamente coincidentes con la realidad catastral actual- en los certificados remitidos por la Administración Forestal al Registro, bien referidos al acto firme de deslinde, bien emitidas al amparo del art. 206 LH.

2.2.2. Los grandes pasos que no ha dado la Ley... y los que ha retrocedido.

Pero la Ley de Montes de 2003 no ha dado tampoco algunos pasos que la Ley de 1957 no se atrevió a dar, y que parecían imprescindibles, sobre todo a partir de la demanialización de los montes catalogados. Y, lo que es más grave, la reforma de la Ley aprobada en 2006 tampoco ha querido darlos, puesto que no altera en nada los artículos que a continuación analizaremos.

Así, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (LH) sigue siendo intocado por la Ley de 2003, que impone de nuevo, en el art. 21.8, -extendido además a todos los montes públicos, catalogados o no- que el acto firme de deslinde no es título suficiente contra los intrusos amparados por el art. 34 LH. Y, puestos a retroceder ante el art. 34 LH, tampoco avanza un ápice la Ley a la hora de resolver algo tan sencillo como la discrepancia¹³, entre el art. 14.b) de la Ley de 1957 y el art. 111.1 del Reglamento, en el sentido de que procedía, sin duda alguna, elevar al más alto rango la norma reglamentaria según la cual en el apeo del deslinde en segunda fase sólo tendrían eficacia las inscripciones registrales amparadas por el art. 34 LH, y no todos los documentos inscritos, como señalaba la Ley de 1957. Pues bien, el art. 21.5 de la nueva Ley no ha remediado ese problema, repitiendo el redactado del art. 14.b) de la antigua y olvidando el 111.1 del Reglamento, y si acaso añade un elemento más de confusión, al señalar que también son válidos en el apeo *los títulos... que la Administración titular y el órgano forestal de la comunidad autónoma consideren con valor posesorio suficiente*, añadido de significado incomprensible¹⁴.

En cuanto a la inmediata nulidad de las actuaciones judiciales cuando se refieran a la propiedad de montes catalogados, y no haya sido citado en tiempo y forma el abogado del Estado (además de, en su caso, la entidad propietaria del monte), la nueva Ley tenía el reto de elevar al más alto rango legal la exención del cumplimiento de las sentencias firmes dictadas con ese vicio de forma, exención, hasta la fecha, recogida sólo en normas de rango reglamentario. Pues bien, la Ley de 2003 no avanza nada en ese sentido, silencio que causa que sea difícil sostener que las vigentes normas de rango reglamentario (arts. 50 a 54 del Reglamento de 1962, y el 70 del Reglamento de 1943 para los Abogados del Estado) puedan ser eficaces contra la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pero, lo que es más, la Ley -quizá sin darse cuenta, lo cual dice poco de su calidad técnica- aumenta la confusión, y no poco, al señalar (art. 21.10) que tal nulidad se refiere sólo *a los procedimientos judiciales a que se refiere este artículo*, es decir, a los que se alcen contra los deslindes y amojonamientos o -entendemos- sean motivados por ellos. ¿Pero qué sucede con los juicios ordinarios declarativos de propiedad que sean suscitados, por ejemplo, después de haber sido rechazada

¹³ Que analizamos con detalle en el apartado 4.3.5 de la obra que usamos como referencia (PÉREZ-SOBA, 2006).

¹⁴ ¿Quiere decir que se han de poner de acuerdo las Administraciones autonómica y local para determinar los documentos con valor posesorio? ¿También en el caso de los montes no catalogados? ¿Qué quiere decir valor posesorio "suficiente"? ¿Qué órganos de ambas administraciones deben considerar la suficiencia de tales documentos?, etc.

una reclamación administrativa formulada con arreglo a los arts. 56 y siguientes del Reglamento, y que estarían contemplados en el art. 18 de la nueva Ley, no en el 21? Es cierto que puede acudir a las normas procesales civiles para conseguir tal nulidad amparándose en el litisconsorcio necesario derivado del art. 18.2 de la LMT de 2003, pero no es menos cierto que dice muy poco de la calidad de esta última la desafortunada redacción del art. 21.10.

Por último, hay que señalar la gravísima omisión de la Ley de 2003 (y de su reforma de 2006) de que la catalogación de un monte acredite su posesión a favor de la Entidad a la que el CMUP asigne su pertenencia, norma relegada ahora al rango reglamentario. Y desde luego, tampoco ayuda mucho a la conservación de la propiedad de los montes catalogados el que la nueva Ley contemple, después de decir que la exclusión de un monte del CMUP sólo se puede dar (art. 16.4), *cuando haya perdido las características por las que fue catalogado*, la posibilidad de que se realicen (art. 16.5) exclusiones parciales para una mejor definición del monte o una mejora de su gestión y conservación, *o, excepcionalmente, por otros motivos*.

2.2.3. La distribución de competencias: ¿las Comunidades Autónomas se retiran?

Acerca de las competencias en materia forestal, la Ley de Montes de 2003 se encontraba ante un hecho consumado: la existencia de variados regímenes competenciales, algunos muy alejados ya de la simple distinción entre Estado y Comunidades Autónomas prevista en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en los Reales Decretos de transferencias. Cataluña, al menos teóricamente, había entregado la gestión de sus montes catalogados a los Ayuntamientos; Canarias los había entregado a los Cabildos Insulares; la Comunidad del País Vasco, a las Diputaciones Forales, y Aragón pretendía entregárselos a las comarcas.

En esa tesitura, la Ley podía optar: a) Por anular tales decisiones, y someter los montes catalogados a las Comunidades Autónomas, recuperando la idea inicial¹⁵; b) Por ceder en todo a las pretensiones descentralizadoras que en esta materia tuvieran las Comunidades Autónomas; o c) Buscar una transacción, como por ejemplo la que MANGAS (1999, p. 351) proponía: admitir la posibilidad de gestión directa por parte de los Ayuntamientos que acrediten ante la Comunidad Autónoma la suficiente capacidad económica y de gestión, o alguna forma de cogestión.

Pareciendo esta tercera postura como la más probable, lo que hace la Ley de 2003, en cambio, en el peligroso cajón de sastre de las Disposiciones Adicionales, es adoptar con toda claridad la segunda, aun contradiciendo todo el espíritu y la letra del resto de la Ley. Así, primero la Ley señala una y otra vez la expresa atribución a las Comunidades Autónomas (y no a otras entidades públicas¹⁶) de las principalísimas competencias forestales, y la única reserva a la Administración Local (art. 9) de la gestión de los montes no catalogados, la disposición del rendimiento económico de sus montes con la excepción del porcentaje legalmente reservado al fondo de mejoras, así como la emisión de algunos informes preceptivos relativos a los montes de su propiedad. Después, el art. 9.b) reconoce expresamente la posibilidad de que sean los Ayuntamientos, en lugar de las Comunidades Autónomas, los que gestionen de manera exclusiva los montes de utilidad pública, sin más requisito que el que así lo establezca la legislación autonómica. Luego, el art. 9.f señala que

¹⁵ ¿Podía hacerlo sin invadir las competencias autonómicas de auto-organización en su ámbito territorial? Quizá sí, habida cuenta de la especificidad de la concurrencia de competencias en materia de medio ambiente. Véase la Sentencia del TC 149/1991, de 4 de julio (Fundamento Jurídico 1).

¹⁶ Cfr. la exposición de motivos de la Ley de Montes de 2003: *La ley designa a las administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal*.

las Administraciones Locales puedan recibir “otras” competencias de la Comunidad Autónoma, y el art. 21.1 reconoce a las Entidades propietarias la competencia de deslindar por sí mismas los montes de UP. Y, por último, la Disposición Adicional Sexta de la Ley imposibilita ya todo matiz, y desvirtúa todas las anteriores referencias a las Comunidades Autónomas, e incluso a los Ayuntamientos, al establecer que *la referencia que se hace en el texto de esta Ley a las comunidades autónomas se entenderá que incluye también a las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en su caso, a los órganos forales de los Territorios Históricos del País Vasco y a los Cabildos y Consejos Insulares y otras entidades locales con competencias en materia forestal, reconocidas en la normativa autonómica.*

En definitiva: el Estado no considera básico que sean las Comunidades Autónomas las que gestionen los montes catalogados, lo que supone, en definitiva, una atomización de la gestión forestal altamente desaconsejable desde el punto de vista técnico para la conservación de los recursos y la gestión coordinada del territorio¹⁷. Todo esto es aún más grave si consideramos que una de las primeras obligaciones de las Entidades Locales debiera ser, no la de ejercer competencias correctamente desempeñadas por la Administración Autonómica, sino la de desempeñar las competencias que en la actualidad ya les corresponden, pero que éstos no alcanzan a desempeñar. Este sería el caso, por ejemplo, de la gestión de los montes municipales no consorciados, que se hallan en un estado muy preocupante de falta de gestión, por los escasos recursos de los Ayuntamientos de los que dependen. Sería un reto interesante para las mancomunidades, cabildos o comarcas el que éstas pudieran hacerse cargo de la gestión de los montes municipales de libre disposición no consorciados, de modo que la gestión forestal comarcal, insular o provincial fuera complementaria, y no sustitutiva, de la que desarrolla la Administración Forestal Autonómica.¹⁸

Fuera de esa amplísima posibilidad descentralizadora, completamente opuesta, en nuestra opinión, a una gestión correcta y coherente del CMUP y de los montes catalogados, la Ley de 2003 sólo establece a nuestro entender dos novedades positivas sobre la coordinación Estado-Comunidades Autónomas-Entidades Locales en materia de montes catalogados:

- Una, recoger en su art. 16.2 casi literalmente las dos conclusiones del TC en su Sentencia de 29 de julio de 1983: la inclusión y exclusión de montes en el CMUP, así como la llevanza de éste, corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, si bien éstas darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que practiquen y de todos los actos administrativos o judiciales que conlleven modificaciones en el CMUP, obligación esta última que hasta la promulgación de la Ley de 2003 muchas Comunidades omitían, al ser el mandato del TC poco conocido.

¹⁷ Como señalan PÉREZ-SOBA y SOLÁ (2003, pp. 28-29): *En un momento en que se hace cada vez más necesaria la coordinación entre las Administraciones forestales de distintas Comunidades limítrofes y la Administración del Estado para actuar de manera coordinada y coherente sobre los graves problemas que afectan al medio natural español a gran escala territorial (erosión, desertificación, pérdida de la biodiversidad, etc.)¹⁷, y en que existe una mayor participación en la política forestal de la Unión Europea, parece un contrasentido fragmentar... la gestión forestal. Si en general la política ambiental requiere una acción coordinada en el territorio de que se trate, esta necesidad es aún más imperiosa en el campo forestal, ya que los montes y la vida que éstos albergan no entienden de fronteras comarcales ni municipales. Es de suponer que éstas fueron las reflexiones que llevaron a las Cortes Constituyentes a establecer en el artículo 148 de nuestra Carta Magna que las competencias en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias corresponden de manera exclusiva a las Comunidades Autónomas, respetando la legislación básica estatal...*

¹⁸ Es en ese sentido como debe entenderse, por ejemplo, la afirmación de MANGAS (1999, p. 351) cuando dice que el raquitismo municipal español, y su correlativa precariedad de medios, podría ser redimida por el municipio-comarca. No, desde luego, por la Comunidad Autónoma-comarca.

- Otra, subrayar la existencia del fondo de mejoras de los montes catalogados, progresivamente amenazado hasta entonces por las Leyes hacendísticas y sus principios de unidad de caja, con dos novedades: fijar por Ley¹⁹ la cuantía mínima (y básica para toda España) del 15% de todos los aprovechamientos, incluyendo expresamente las ocupaciones y otras actividades -lo cual es muy clarificador desde el punto de vista legal, aunque ya se estaba actuando de esa manera desde hacía años-; y subrayar que la gestión del fondo municipal de mejoras corresponde a las Comunidades Autónomas, siendo una excepción al principio de unidad de caja local. No obstante, la propia Ley (coherente con lo que hemos visto) reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de renunciar al control de ese fondo a favor de las Entidades propietarias.

Por último, cabe señalar que la reforma de la Ley 43/2003 realizada por la Ley 10/2006 añade a esta materia algunas novedades, aunque no muy relevantes:

- a) Añade el nuevo art. 24ter, apartado 3, que contempla la obligación de que las Comunidades Autónomas trasladen al Ministerio de Medio Ambiente las inscripciones y desclasificaciones de montes protectores o con otras figuras de protección, categorías legales cuya oscura relación con los montes catalogados luego veremos. Por cierto, da para ello el plazo de un año, que no recoge la Ley 43/2003 (art. 16.2) para los actos administrativos que afecten a los montes catalogados.
- b) Reduce o suprime las competencias reconocidas al Estado en la Ley 43/2003 que habían suscitado controversia por parte de algunas Comunidades Autónomas²⁰, pero que no afectan al Catálogo: no se ve afectado el art. 16.2, y el art. 7.3.a) sólo se modifica para recoger el cambio de nombre del Registro de montes protectores, que luego veremos con más detalle.

2.2.4. El intento de vincular el CMUP con la política de Espacios Naturales Protegidos.

Una de las graves consecuencias que la inexplicable inacción legisladora del Estado en materia forestal ha causado en los últimos años ha sido la desvinculación prácticamente total, al menos en el aspecto legislativo, entre el CMUP y las sucesivas leyes de Espacios Naturales Protegidos (ENP). Quien ha reclamado esta vinculación con más fuerza ha sido, de nuevo, MANGAS (1997; 1999, pp. 352-353). De hecho, ya varias Comunidades Autónomas habían establecido en su legislación esa vinculación. Y, en general, todas las Comunidades habían incluido dentro de la Red Natural 2000 un gran número de montes catalogados, en gran parte por su facilidad de gestión, apoyada decididamente por la legislación forestal. De este modo, según el Plan Forestal Español (DIRECCIÓN GENERAL DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, 2002, p. 92), nada menos que 3.459.645 hectáreas de montes catalogados, es decir, casi la mitad de todos los de España, han ingresado en la Red Natura 2000.

La Ley de 2003 sí supo avanzar en esa vinculación, ampliando, en su artículo 13 (que entendemos desplazó al art. 25 del Reglamento, el cual quizá se expresaba con un lenguaje algo anticuado²¹), los requisitos que deben cumplir los montes para la declaración de utilidad

¹⁹ Los textos de 1957-1962 la fijaban en el 10%, y fue aumentada al 15% por Decreto en 1966.

²⁰ Por ejemplo, se suprimen los arts. 7.1.a), 7.2.h) y 21.2, y se modifican los art. 18.4, 21.7, 32, 37.b), 47.1, 47.3, 49.2, 46.1 y 47.3. Contra todos ellos ya habían sido presentados dos recursos de inconstitucionalidad: el número 1.014/2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el número 988/2004, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, ambos admitidos a trámite mediante sendas providencias de 23 de marzo de 2004 (BOE nº 83, de 6 de abril de 2004).

²¹ Como ya señalamos en su momento (apartado 2.4), estaba copiado casi exactamente del artículo 1 de la Ley de

pública, que ya no eran sólo de carácter hidrológico y forestal, sino que también incluían a los montes que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, *los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje*. También prevé la nueva Ley (art. 13.f) que las Comunidades Autónomas puedan añadir otras condiciones que justifiquen la catalogación de un monte.

La reforma introducida por la Ley 10/2006 ahonda en ello. Como luego veremos, entre los requisitos para la declaración de utilidad pública de un monte (nuevos arts. 13, 24 y 24bis), no ya sólo están los montes que constituyan o formen parte de ENP o áreas de la Red Natura 2000, u otras figuras legales de protección, sino también los que formen parte de las reservas de la biosfera (que no forman parte del ordenamiento jurídico español²²), o de las zonas de influencia²³ de los espacios antes citados, o de las zonas de protección de otro tipo derivadas de la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Posponemos hasta el apartado 3 una crítica en profundidad de los nuevos arts. 24 y 24bis de la Ley 43/2003, introducidos por la Ley 10/2006.

2.2.5. La derogación incomprensible de la Ley 22/1982.

Por último, y refiriéndonos sólo –como hemos procurado hacerlo a lo largo de este apartado- a los montes catalogados y al CMUP, nos vemos en la obligación de acusar a la Ley de Montes de 2003 de haber cometido un error muy grave, verdaderamente asombroso, y que, además, no ha sido corregido en absoluto en la Ley de 2006: derogar expresa y totalmente la Ley 22/1982, de 16 de junio, sin incorporar ni un ápice de su articulado al nuevo texto.

La Ley de 1982, como dijimos en los apartados 2.7.2 y 2.9 de la obra que usamos como referencia (PÉREZ-SOBA, 2006), derogó el artículo 18 de la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1941, y por tanto permitió repoblar montes catalogados sin necesidad de consorcio previo. Y, por otra parte, estableció la renuncia de la Administración Forestal a la participación en los beneficios generados por el aprovechamiento del arbolado creado por esa misma Administración, a excepción del porcentaje destinado a mejoras, que se dedicaría a enjugar las deudas generadas anteriores al 1 de enero de 1982. En lenguaje llano, esto último suponía, para las entidades propietarias, cobrar, en los aprovechamientos maderables, en lugar de un 33% de los beneficios –como solían establecer las bases típicas de los consorcios- un 85% de ellos, lo cual, como señalan GUTIÉRREZ (1998) y PÉREZ-SOBA y PICOS (2001) ha animado a muchos Ayuntamientos a solicitar la declaración de utilidad pública de sus montes consorciados.

24 de junio de 1908 y del artículo 1 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1896.

²² Aunque parece razonable vincularlas a la catalogación de los montes públicos que las integran. Veamos si no las funciones que han de cumplir estas Reservas para su declaración, de acuerdo con el nuevo documento elaborado en el marco de una reunión internacional de expertos sobre las Reservas de la Biosfera, celebrada en Sevilla, en 1995, y veremos su adecuada compatibilidad con el CMUP: a). La conservación de la diversidad biológica, los recursos genéticos y los ecosistemas. b). El desarrollo sostenido de los recursos de la región, en estrecha colaboración con la población local. c). Su integración en una Red Internacional como base para la investigación, la enseñanza y la vigilancia del medio ambiente.

²³ Es de suponer que se refiere a las “áreas de influencia socioeconómica”, contempladas en el art. 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección.

La situación, por tanto, que crea esta derogación irreflexiva es ridícula. Desde el punto de vista económico, por un lado, la Administración Forestal recupera su obligación de compensarse de los gastos del consorcio, ya que, si bien está derogada la Ley de 10 de marzo de 1941 que le dio origen, permanecen vigentes todos los mandatos, tanto del Reglamento del PFE como del Reglamento de Montes, que obligan a la Administración a conseguir esta compensación. Y, aunque no fuera así, al establecer el apartado 1 de la Disposición Adicional primera de la Ley 43/2003 la vigencia general de todos los consorcios y convenios, habría que atenerse, en último caso, a lo pactado por las partes, que indiscutiblemente (salvo casos contados en los que se procedió formalmente a modificar las bases de los consorcios anteriores) no contemplan los enormes beneficios que para los Ayuntamientos propietarios de montes catalogados instituyó la Ley 22/1982. De hecho, sólo la irretroactividad de las normas desfavorables consagrada por el art. 9.3 de la Constitución evita que la Administración reciba, por la derogación de la Ley 22/1982, la obligación de exigir la satisfacción de las deudas contraídas entre 1982 y 2003. En nada alivia este disparate el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley de 2003, que prevé que las Comunidades Autónomas *podrán sustituir los consorcios y convenios de repoblación suscritos entre la Administración forestal y los propietarios de montes por otras figuras contractuales en las que no sería exigible una compensación económica a favor de la Administración o condonar su deuda*, ya que, como se desprende de su mera lectura, ello requiere de un desarrollo legislativo (pues sólo una Ley puede condonar las deudas a favor de la Administración) por parte de las Comunidades Autónomas. Y hasta que se produzca ese desarrollo (si se produce), el asunto queda como antes hemos expuesto.

Eso, desde el punto de vista económico. Desde el punto de vista competencial, se produce una situación no menos ridícula: como la Ley de Montes de 2003, de manera injustificada totalmente desde el punto de vista técnico y quizá atendiendo sólo a un prejuicio de “corrección política”, evita muy cuidadosamente tratar con una mínima profundidad de la repoblación forestal²⁴, queda la Administración Forestal sin habilitación normativa expresa para repoblar los montes catalogados, lo que fue, precisamente, el origen de todas sus competencias sobre estos predios, desde la Ley de repoblación de 1877. En efecto, el art. 8.1 de la nueva Ley, al definir las competencias de las Comunidades Autónomas, se limita a hacer referencia a sus Estatutos de autonomía, que, como sabemos, son extremadamente parcos a la hora de hablar de las competencias forestales. Cierto es que puede ser salvada esta omisión acudiendo a la jurisprudencia, e incluso al espíritu de la Ley. Pero no es menos cierto que esta situación no debería haberse producido.

3. LOS MONTES PROTECTORES EN LA LEY DE 2003 Y EN SU REFORMA DE 2006.

3.1. La figura del monte protector de propiedad privada: 1908-2006.

²⁴ Curiosamente, la Ley 43/2003, tras definir con acierto y cuidado los distintos tipos de repoblación forestal en su art. 6, apartados f), g) y h), apenas la menciona en su parte dispositiva, salvo mínimas o indirectas alusiones en los arts. 13.d) (trasladada esta referencia al nuevo art. 13.2 por la reforma de 2006), 28.1.d), 31.6.f), 67.g) y D.A.1ª. ¿Qué diferencia con la Ley de 1957, que destinaba a la repoblación forestal todo su Título III, o con el Reglamento de Montes de 1962, que le dedica todo un Libro (también el III)! No es éste el momento para defender como se debe la repoblación forestal -tarea de vital importancia para la conservación de la Naturaleza y de los montes de nuestra Nación- frente a tantos injustos ataques que ha padecido: baste insistir que no hay justificación alguna para su omisión en una Ley nacional de Montes.

La figura del monte protector fue un loable intento, nacido en la Ley de 24 de junio de 1908, de subordinar la propiedad privada de los montes a los beneficios que para el interés general tiene su buena conservación. Ese intento derivó insospechadamente en una división patrimonial clarísima, quedando la figura del “monte protector” reservada a los montes de propiedad particular que señalara la Administración Forestal como poseedores de una utilidad pública. La historia de esta figura legal es un trabajo esbozado apenas por ABREU (1975, pp. 244-245) y MANGAS (1999), y que hemos iniciado en PÉREZ-SOBA (2006, pp. 115-119), pero que espera, casi intocado, a ser investigado en profundidad.

La figura del monte protector fue recogida por los textos de 1957-1962. Según el art. 31 del Reglamento de 1962, serían protectores los montes que, siendo de propiedad privada, cumplieran, básicamente, algunos de los requisitos para ingresar en el Catálogo. Así pues, el Inventario o Registro de Montes Protectores es, en términos generales, una aspiración fracasada de la Administración Forestal. La Ley de Montes de 2003 recogió, otra vez, esa figura, definiéndola como el equivalente privado exacto de los montes catalogados, reservando su declaración a las Comunidades Autónomas (artículo 24). Pretendía también estimular a los propietarios privados a solicitar la declaración de sus montes como protectores, prometiendo incentivos económicos (artículo 63), y por otra parte creaba una serie de limitaciones a la explotación de tales predios: contemplaba la posibilidad de que se declarara obligatoria la redacción de un Proyecto de Ordenación o Plan Técnico (art. 33.5) y hacía la declaración de intenciones según la cual esos montes *se gestionarán con el fin de lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, aplicando métodos selvícolas que persigan prioritariamente el control de la erosión, del peligro de incendio, de los daños por nieve, vendavales, inundaciones y riadas o de otros riesgos para las características protectoras del monte* (art. 34).

En principio, parece que la Ley de 2003, con respecto a la figura del monte protector, al menos recordaba su existencia y renovaba la obligación de formar su Registro. Pero si observamos con un mínimo de atención la redacción de su artículo 24 vemos que, en realidad, recordaba tal figura para a continuación darle el golpe de gracia: la Administración autonómica sólo podía declarar montes protectores *a instancias del propietario*. A nadie se le ocurre pensar que la inmensa mayoría de los propietarios particulares, a cambio de los improbables incentivos económicos que prometía el art. 63 de la Ley de Montes de 2003, fueran a solicitar que sus montes quedaran eternamente bajo la supervisión de la Administración. Y, aunque así fuera, nada asegura que precisamente lo soliciten los propietarios de los montes que más merezcan tal calificación, por proteger la riqueza forestal, edafológica e hidrológica de nuestra Nación. En definitiva, con las cuatro palabras “a instancias del propietario”, la Ley de 2003 impedía, en la práctica, a la posibilidad de declarar de manera racional nuevos montes protectores. Es cierto que la Disposición Transitoria Quinta de la Ley de 2003 reputaba incluidos en el Registro de Montes Protectores todos los montes declarados como tales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, pero no lo es menos que la aplicación estricta de esta disposición puede ser una bonita tarea de arqueología administrativa, a la vista de los antecedentes expuestos.

La Ley 10/2006, de 28 de abril, que establece (nuevo art. 24.2 de la Ley 43/2003) que *la declaración de monte protector se hará por la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen*²⁵. Exactamente lo mismo prevé para los montes que

²⁵ Es un error de redacción de la Ley el usar esta última expresión: los montes no radican en una “entidad local”, sino en un término municipal, en el cual puede haber una o varias entidades locales.

reciban otra “figura de especial protección”. Con ello, al menos, remedia el error de la Ley de 2003, liberando esa declaración del “derecho de veto” del propietario.

En cambio, la Ley de 2006 no introduce ninguna variación significativa en cuanto a las implicaciones que para la gestión de los montes privados pueda significar su calificación como protectores. Aunque el nuevo artículo 24quáter, apartado 1, introducido en la Ley de 2003 por la reforma de 2006 da por supuesto que todos ellos contarán con un proyecto de ordenación o plan dasocrático, a diferencia de lo que hacía la Ley original de 2003, en realidad ello deriva de que el artículo 33.2, en la redacción dada en 2006, extiende (en nuestra opinión, de modo absolutamente irreal) la obligación de contar con tales proyectos a todos los montes de España, públicos o privados, por encima de una determinada extensión que fijará la Comunidad Autónoma. Y aunque el nuevo art. 24quáter, apartado 2, también da por supuesto que podrán establecerse “limitaciones” en la gestión de los montes protectores, no aclara cuáles son, fuera de las declaraciones de intenciones y generalidades ya previstas en el artículo 34 de la Ley de 2003, que figuran, sin ningún grado de concreción mayor, en la nueva redacción de este artículo dada por la Ley de 2006.

3.2. Los montes protectores públicos, en la Ley de 2006.

Además de esta importante corrección, introduce también la Ley de 2006 un muy notable cambio en el concepto de monte protector, recuperando en gran medida la orientación que en su día creó la Ley de 24 de junio de 1908, que tanto hemos citado: es decir, incorporando dentro de esta figura tanto a los montes públicos como a los privados (nuevo art. 24.1). Con ello, la Ley 10/2006 complica la cuestión mucho más, al hacer lo siguiente:

- a) Deja inalterado el art. 16 de la Ley de 2003, es decir, sigue estableciendo que sólo se inscriben en el CMUP los montes declarados de utilidad pública, que tal inclusión corresponde a la Comunidad Autónoma y que se hará mediante instrucción del correspondiente procedimiento administrativo. Ello es coherente con el hecho de que la reforma del art. 13 de la Ley no cambia el nombre del Catálogo ni la competencia exclusivamente autonómica para incluir montes en él.
- b) Sin embargo, cambia los criterios precisos para declarar la utilidad pública del monte, distinguiendo sólo tres casos: a) o bien cumplir alguno de los requisitos que deben cumplir los montes protectores o acogidos a otras figuras de especial protección, en los nuevos artículos 24 y 24 bis; b) o bien, si no reúnen plenamente en su estado actual las características descritas en tales artículos, ser destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados; y c) “aquellos otros [montes] que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación”.
- c) Y, al mismo tiempo, establece en los nuevos artículos 24.2 y 24bis.2 que la declaración de estas figuras de protección (protector o de especial protección) se hará también por la Comunidad Autónoma, y también previo expediente.

En primer lugar, parece claro que, como en el texto anterior, la lista de criterios que presenta el nuevo artículo 13 es la de los necesarios para que un monte sea declarado de utilidad pública, puesto que, al no variar el artículo 16 ni el encabezado del artículo 13, nos hallaríamos en la misma situación que en la original Ley 43/2003: para ingresar en el CMUP, la única condición es que sea declarada la utilidad pública del monte, y las varias condiciones para ello son las del art. 13.

Pero el artículo 13, en la redacción dada en 2006, ya no se basta a sí mismo, como pasaba en el texto anterior, o en el artículo 25 del Reglamento de Montes. Ahora la lista de criterios para declarar la utilidad pública de un monte se halla disgregada en tres artículos, con peligrosos solapamientos y faltas de coincidencia. Parece claro, y así lo señala la Exposición de Motivos de la Ley 10/2006²⁶, que la intención de éste es parecida a la que en su día tuvo la Ley de 24 de junio de 1908 citada: otorgar un grado de protección y de supervisión pública a todos los montes que cumplan determinadas funciones de utilidad pública, independientemente de su titularidad. Pero para ello bastaba hacer un perfecto paralelismo entre el monte protector y el monte catalogado, esto es: hacer una sola lista (no tres), de los motivos que justifican la utilidad pública de un monte, y, según su titularidad, incluirlo en el Registro de Montes Protectores (para los privados) o en el CMUP (para los públicos). Esta solución, que era la vigente en la Ley 43/2003 y estaba heredada de los textos de 1957-1962, era sumamente clara, y se basaba en una serie de constataciones que ya habían sido hechas a partir de la aprobación de la Ley de 24-6-1908, y que es una pena que no hayan servido para evitar, un siglo después, este nuevo error. A vuelapluma, se nos ocurren las siguientes observaciones a la solución adoptada por la Ley 10/2006, en contra de toda la experiencia legislativa de casi un siglo:

- a) Nada aporta a un monte público su inclusión en el Registro de Montes Protectores. Este Registro, en la legislación vigente, en la anterior y en la que creada por la Ley 10/2006, carece de cualquier efecto civil o incluso práctico: no acredita la posesión, no otorga la condición de demanial, no otorga competencias directas sobre él a la Administración Forestal, no le habilita un fondo de mejoras, e incluso las declaraciones de intenciones que la Ley de 2006 hace sobre la gestión de los montes protectores “o de especial protección” en el nuevo art. 34, son comunes a los montes catalogados. Por tanto, carece de sentido que los nuevos arts. 24 y 24bis contemplen que podrá ser declarados protectores o “de especial protección” montes públicos.
- b) Es extremadamente artificial la fragmentación en tres listas de las condiciones para que un monte posea utilidad pública, y las subsiguientes observaciones del nuevo art. 34 sobre el modo de gestionar cada “tipo” de monte de utilidad pública. Es muy frecuente (en realidad, es casi seguro) que un monte, si posee esa utilidad, la posea por motivos que se hallen, a la vez, en las tres listas previstas en la Ley de 2006. Por ejemplo: un monte densamente arbolado, con una gran diversidad forestal y un gran valor protector, pero con zonas rasas y degradadas que precisan repoblación, es a la vez, según la Ley de 2006, protector (nuevos arts. 24.1.a, 24.1.c), de “especial protección” (nuevos arts. 24bis.1.a y 24bis.1.d) y “sólo” de utilidad pública (art. 13.b). No se nos ocurre motivo alguno para que el legislador haya adoptado esta artificial división, como no sea una desconfianza hacia la gestión forestal, de cuyas presuntas maldades trataría de salvaguardarse a los montes “de especial protección” mediante la redundante y vacua previsión del nuevo art. 34.2: *Los montes con otras figuras de especial protección... se gestionarán para garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable, o, en su caso, para la restauración de los valores que motivaron dicha declaración.* Por supuesto, si la

²⁶ Como novedad de la Ley ha de destacarse la regulación introducida en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, el cual ha constituido históricamente un instrumento útil para la defensa y protección jurídica de los montes públicos. Para extender esta protección a toda la masa forestal [sic] y aplicar la lógica derivada del artículo 45 de la Constitución Española... se añade a la Ley un nuevo capítulo sobre la figura de los montes protectores y con otras figuras de especial protección. Es incorrecto el uso que hace la Exposición de Motivos del término “masa forestal”, puesto que la Ley no se refiere sólo a las masas forestales, esto es, a los bosques (“montes arbolados”), sino a los montes, arbolados o no.

división en tipologías se debe a esa desconfianza, el motivo no puede estar menos fundado: como ya hemos dicho, la conservación de los montes de utilidad pública es irrefutable testimonio del general acierto de la gestión forestal pública desarrollada en España desde la creación del Cuerpo de Ingenieros de Montes (1853), que ha demostrado más flexibilidad y multifuncionalidad que ninguna otra rama de la Administración.

- c) Provocan muchas dudas las “otras figuras de especial protección de montes” del nuevo art. 24bis. En primer lugar, porque no define ni enumera tales figuras, sino sólo las condiciones que deben cumplir los montes para ingresar en ellas, lo cual es como mínimo sorprendente: ¿cómo establecer condiciones para unas figuras que no existen? Por otro lado, se señala que las Comunidades Autónomas “podrán establecerlas”, es decir, que la Ley básica no establece esas figuras de protección, que son meramente potestativas, por lo que si las Comunidades Autónomas no las crean mediante su propia normativa, las únicas categorías realmente existentes de montes, en el ámbito nacional, son los de U.P. y los protectores, lo cual quizá sea lo más deseable. Pero ¿significa ello que no se podrá incluir, a menos que la legislación autonómica los disponga, en el Registro de Montes Protectores, aquellos montes privados que sólo cumplan los requisitos previstos para los de “especial protección”?
- d) Por último, llama la atención el que las tres listas incluyen la cláusula de que las Comunidades Autónomas podrán incluir en los requisitos de cada una aquellos otros que crean oportunos (arts. 13.c, 24.1.f, 24bis.1.e), lo cual puede multiplicar los problemas de solapamiento e incongruencia que apenas hemos esbozado.

Vea el lector si no hubiera sido más acertado hacer una sola lista de criterios de utilidad pública, como se hacía en toda la normativa anterior desde 1908. Todo lo que antecede se refiere sólo al aspecto teórico de la cuestión. Pero la solución adoptada por la Ley 10/2006 presenta, entre otros, los siguientes inconvenientes, o causa las siguientes dudas, de orden práctico:

- a) De nuevo surge la misma duda que ya surgió entre 1908 y 1925: ¿la inclusión de un monte en el Registro de los Protectores lleva aparejada su inclusión en el CMUP, o puede haber montes protectores públicos que no estén catalogados?
- b) Y surgen otras dudas nuevas, que no se suscitaron en 1908, porque el legislador tuvo más previsión entonces que en 2006: ¿Todos los montes ya catalogados son protectores, o hay que declarar su condición como tales? Y ¿puede catalogarse un monte que cumpla los requisitos exigidos para los protectores, sin declararlo protector?

Tratemos de aclarar estas dudas en lo que podamos. En primer lugar, hay que señalar que el Registro de Montes Protectores también es potestativo en la Ley 10/2006, a diferencia del CMUP, que se acepta como hecho indiscutible, y cuyo mantenimiento y criterios básicos se regulan someramente. En cambio, de los Registros que deben acoger a los demás montes “protegidos” o protectores, sólo se señala (nuevo art. 24ter.1), que las Comunidades Autónomas los crearán, cuando hayan declarado esos montes. *Sensu contrario*, si no han declarado tales montes, no crearán esos Registros²⁷. Pero además, aun cuando se hayan

²⁷ Lo cual incluye otra paradoja: como es sabido y hemos analizado, el Estado declaró montes protectores, pero el nuevo art. 24ter.1 dice que el Registro se deberá crear cuando hayan sido las Comunidades Autónomas las que hayan hecho tales declaraciones. ¿Dónde deben figurar los montes protectores no declarados por la Comunidad Autónoma mientras tanto?

producido esas declaraciones, el Registro no existirá hasta que sea expresamente creado y regulado, según el tenor literal del nuevo art. 24ter.1: *las Comunidades Autónomas... deberán crear los registros públicos de carácter administrativo correspondientes*. Por ello, ningún monte figurará en él hasta esa expresa creación.

Veamos primero el caso de un monte público no catalogado que sí cumpla alguno o algunos de los requisitos que la Ley de 2006 exige para ser declarado monte protector o recibir alguna otra figura de especial protección, es decir, tenga utilidad pública por cumplir el apartado a) del nuevo art. 13. En tal caso, proponemos la siguiente interpretación:

- a) Es posible tramitar, sin apenas modificación alguna con respecto a la normativa anterior, la catalogación de un monte público. Es decir, declarar su utilidad pública con arreglo al art. 13 de la Ley 43/2003 y ordenar su inclusión en el CMUP, mediante el procedimiento previsto en los arts. 26 y siguientes del Reglamento de Montes, y sus Circulares de desarrollo. Esto último es así porque ese procedimiento cumple todos los requisitos previstos en el art. 16.3 de la Ley de Montes de 2003.
- b) No obstante, si los motivos que fundamentan la declaración de U.P. son los derivados del apartado a) de la nueva redacción del art.13, entonces deben señalarse cuáles son exactamente, lo que permitiría saber si el monte es también protector y/o si se halla en alguna de las “otras figuras” que en su día cree la Comunidad Autónoma al amparo del nuevo art. 24bis. Y, entendemos, debería, o al menos podría, declarar adicionalmente el monte como protector (y/o la “otra figura” que corresponda, si existe), y ordenar que se inscriba en el Registro de Protectores, cuando éste exista, aunque -como ya hemos dicho- los efectos prácticos de esta inclusión en el Registro son mínimos, si los comparamos con los efectos civiles y administrativos del CMUP. Si no está creado en la Comunidad de que se trata el Registro de Montes Protectores y de “otras figuras”, también puede ordenarse que el monte sea inscrito en el futuro. Creemos que parece lógico que, si se cumple con una de las obligaciones de la Ley (sea cual sea: la de declarar la utilidad pública del monte o la de declararlo protector), se cumpla también la otra. Por supuesto, ello implica, en el sentido inverso, que no debe tramitarse solamente la declaración del monte como protector o como “otra figura”, sin incluir el monte en el CMUP.
- c) En principio, nada impide que ambos actos (la declaración como protector o como “otra figura de especial protección” y la catalogación) se acumulen en el mismo procedimiento, por el principio de economía procesal previsto en el art. 73 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) de 1992-1999, ya que los actos previstos en el art. 16.1 de la Ley 43/2003 y en los nuevos arts. 24 y 24bis creados por la Ley 10/2006 guardan íntima conexión, como exige el citado art. 73 LRJPAC. Nos hallaríamos, en nuestra opinión, en un caso análogo al que acabamos de analizar acerca de la declaración de utilidad pública y la catalogación con arreglo a las normas de 1957-1962. Es más: como en ese mismo caso, entendemos que no es preciso el expreso acuerdo de acumulación de los procedimientos previsto en el art. 73 LRJPAC, sino que basta iniciar uno sólo, con un doble fin.
- d) En el caso de que el monte público no cumpla para ser catalogado más que uno o varios de los requisitos previstos en el nuevo art. 24bis para los montes acogidos a “otras figuras”, y estas “otras figuras” no han sido establecidas expresamente por la Comunidad Autónoma en su propia normativa, entonces el monte podrá ser catalogado, pero no podrá ser declarado protector, ni ninguna “otra figura”, porque esta no existirá.

- e) Que para la adicional declaración del monte como protector o acogido a “otra figura” (si ésta existe), se precisa, en la tramitación conjunta con la catalogación, cumplir un trámite adicional no previsto expresamente para la declaración de U.P tradicional, cual es el de la audiencia al Ayuntamiento en cuyo término radique el monte (nuevos arts. 24.2 y 24bis.2), caso de que éste no coincida con la entidad propietaria²⁸.

De este modo, se tramitaría la catalogación de manera idéntica a la entrada en vigor de la Ley de 2006, sin más que añadir este último trámite, y en la parte dispositiva de la Orden resolutoria podría figura algo así como “resuelvo declarar el monte de utilidad pública y protector, y ordenar su inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, así como en el Registro de Montes Protectores, cuando este último se cree”.

La situación más compleja se da en el caso de que el monte se halle incurso en los supuestos previstos en los apartados “b)” y “c)” del nuevo texto del art. 13 contemplado en la Ley de 2006, esto es, que no reúna las condiciones para ser protector o acogerse a “otra figura”, pero es susceptible de mejora o repoblación para reunirlos en el futuro, o se halla en un supuesto previsto por la Comunidad Autónoma en su legislación propia para catalogar los montes, pero no para declararlos protectores o acogerlos a “otras figuras”. Entonces se da la siguiente situación:

- a) Por un lado, debe incluirse en el Catálogo, para lo cual se declara de utilidad pública solamente con base en los citados apartados b) y/o c) del nuevo artículo 13. Podría tramitarse el procedimiento de declaración de U.P. e inclusión en el CMUP, de la misma manera que antes de que entrara en vigor la Ley 10/2006, sin siquiera el trámite adicional de audiencia antes mencionado.
- b) Pero, en este caso, no cabría ordenar la inclusión del monte en el Registro de Montes Protectores y de montes con otras figuras de especial protección, porque no cumple los requisitos previstos en los nuevos arts. 24 y 24bis. Se daría, por tanto, una doble paradoja: el monte estaría en el CMUP, lo cual le da un grado de protección mucho mayor que el figurar en el Registro de Montes Protectores, pero no accede a éste, porque la Ley dice que no tiene méritos suficientes. Y por otro lado, una vez restaurado o repoblado el monte, adquiriría las condiciones para entrar en el Registro de los protectores, para lo cual habría que tramitar otro expediente separado.

En cuanto a si los montes catalogados antes de la entrada en vigor de la Ley 10/2006 pueden considerarse protectores o no, cabe recordar, en primer lugar, que no pocos de los montes que están catalogados ya fueron declarados expresamente, en su día, como montes protectores con arreglo a la Ley de 1908: muchas de las catalogaciones del período 1908-1936 declaraban al monte, simultáneamente, de utilidad pública y protector, tal como hemos propuesto en esta obra para las catalogaciones futuras. Y no debe olvidarse que la Disposición Transitoria Quinta de la Ley de 2003, intocada por la reforma de 2006, y ya citada antes, reputa como montes protectores a los que ya lo eran antes de la entrada en vigor de la Ley. Por lo cual, sin duda, tales montes serían protectores y como tales se deberían inscribir en el Registro que en el futuro se cree y regule en cada Comunidad. Aunque ello suponga, como

²⁸ Caso más frecuente de lo que parece: no se olvide que hay muchos montes del Estado y de las Comunidades Autónomas, que puede haber montes propiedad de otras entidades no municipales (Diputaciones Provinciales, cabildos, establecimientos de beneficencia...), y que hay no pocos montes municipales extraterritoriales, es decir, propiedad de un Ayuntamiento pero sito en el término municipal de otro, por distintos motivos.

también hemos dicho, una tarea de arqueología administrativa cuya finalidad no se ve clara en absoluto.

Pero hay muchos montes catalogados, la mayoría, cuya inclusión en el CMUP no reflejó expresamente su condición de protectores: como mínimo, todos los declarados antes de 1908, entre los que están todos los montes fundacionales de los Catálogos (recordemos, publicados en 1901), y todos los catalogados después de 1957, fecha en la que se deroga la Ley de 1908, y se reserva el término "protectores" para los montes de propiedad particular. En estos casos, una interpretación rigorista de la Ley entendería que se precisaría la tramitación de un expediente separado para cada monte que lo declare, además, protector o acogido a "otra figura" (si existe ésta), ya que no cabe, en rigor, interpretar de otra manera el silencio de la Ley 10/2006 sobre algo tan sencillo como es la adscripción de todos los montes catalogados a la categoría de protectores, tal como hizo la Ley de repoblación de 1908. No obstante, entendemos también que cabe una interpretación más flexible, y que consiste en que, si en su día se acreditó en el expediente de catalogación que el monte cumplía alguno de los requisitos previstos para los montes protectores en la nueva Ley, y habida cuenta de que la inscripción en el Registro de montes protectores carece de cualquier repercusión sobre la propiedad o la posesión, y por tanto no lesiona derechos de terceros, carece de sentido tramitar un nuevo expediente para acreditar lo mismo que quedó acreditado en su día, mediando los trámites de exposición pública y de audiencia a la entidad propietaria, y por tanto podría inscribirse sin más en el Registro de Montes Protectores. Más difícil sería inscribirlo en el Registro de "otras figuras" porque se refiere a cualidades que, en general, no estaban contempladas en la legislación vigente en el momento de hacerse las catalogaciones de esos predios.

Cierto es, no obstante, y en todos los casos, que, como se ha dicho y se repite, no vemos que aporte ninguna ventaja al monte catalogado su inscripción en el Registro de Protectores o de "otras figuras", puesto que está ya mucho más protegido por su inscripción en el CMUP.

En definitiva, **la Ley de 2006**, sin mejorar los problemas que tenía pendientes de resolución el procedimiento de catalogación, o los criterios para declaración de utilidad pública, y mucho menos abordar los problemas de defensa de la propiedad catalogada que hemos expuesto en el apartado 2, **ha alterado sin motivo aparente ni cuidado alguno el adecuado equilibrio que en los textos de 1957-1962 existía entre los montes catalogados y los montes protectores, añadiendo por si fuera poco una oscurísima categoría adicional, y creando numerosas disfunciones y dudas.**

4. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ABREU Y PIDAL, José María de, 1975. *El medio natural en la planificación del desarrollo*. Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), Monografía n 14, Madrid, 367 pp.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, 2004. “La Ley básica de montes y la protección del patrimonio forestal en la Comunidad de Madrid”. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 18, pp. 57-120.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, 2002. *Plan Forestal Español*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 134 pp y anexos.

GARRIDO FALLA, Fernando y SERRANO, E., 1952. “Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 1, pp. 33-48.

GUTIÉRREZ, J.M., 1998. “Comercialización de los productos de las claras”, en VV.AA., *Jornadas sobre cortas de mejora de las masas españolas. Selvicultura, aprovechamiento y comercialización de los productos*, pp. 221-237. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes. Madrid.

JIMÉNEZ SHAW, Concepción, 2004. “La Ley de montes estatal (Ley 43/2003)”. *Montes. Revista de ámbito forestal*, nº 75, pp. 8-13.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, 2004. “Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes”. *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 121, pp. 5-24.

MANGAS NAVAS, José Manuel, 1997. “Los montes de utilidad pública en la estrategia de conservación de la naturaleza”, en *Actas del II Congreso Forestal Español - I Congreso Forestal Hispano-Luso*, tomo V, pp. 233-238. Gobierno de Navarra y Sociedad Española de Ciencias Forestales, Pamplona/Madrid.

MANGAS NAVAS, José Manuel, 1999. “El Catálogo de Montes de Utilidad Pública (1855-1998). Una institución señera”, en VV.AA., *Ciencias y técnicas forestales: 150 años de aportaciones de los Ingenieros de Montes*, pp. 343-358. Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid.

MASA ORTIZ, Miguel, 1964. *Legislación de montes. Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de febrero de 1962*. Ediciones Nauta, Barcelona, 892 pp.

NICOLÁS ISASA, Luis, 1976. “Catálogo de Montes de Utilidad Pública y Registro de la Propiedad”, en VV.AA., *Conferencias sobre Derecho y Propiedad Forestal*, pp. 99-118. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Sección de Publicaciones, Madrid.

PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio, 2006. *Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de utilidad pública*. Ministerio de Medio Ambiente, Organismo autónomo de Parques Nacionales, Madrid, 286 pp.

PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio y PICOS MARTÍN, Juan, 2001. "Los consorcios para la repoblación forestal: historia y perspectivas", en *Montes para la sociedad del nuevo milenio: III Congreso Forestal Español*, Tomo V, pp. 796-802. Junta de Andalucía y Sociedad Española de Ciencias Forestales, Sevilla/Madrid.

PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio y SOLÁ MARTÍN, Miguel Ángel, 2003. *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los montes públicos aragoneses*. Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, Serie Investigación, nº 40. Zaragoza, 344 pp.

PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio y SOLÁ MARTÍN, Miguel Ángel, 2004. "La tragedia de los comunales: legalidad y realidad de los montes comunales en España". *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 203, pp. 187-232.

YLLA MORAGAS, José, 1975. "Sobre los montes de utilidad pública y los de dominio público". *Montes. Publicación de los Ingenieros de Montes*, año 31, nº 179, pp. 27-29.