

# Los montes de utilidad pública: un patrimonio con mucho pasado y mucho futuro

**Ignacio Pérez-Soba Diez del Corral**

Doctor Ingeniero de Montes.

Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Zaragoza. Gobierno de Aragón

## LA LEY DE DESAMORTIZACIÓN CIVIL DE 1855: ¿DEBE HABER MONTES PÚBLICOS EN ESPAÑA? ¿Y POR QUÉ?

El 1 de mayo de 1855 se promulgó la Ley de Desamortización Civil (la celeberrima “Ley Madoz”), cuyo artículo 1º declaró en estado de venta los predios rústicos y urbanos del Estado, así como los “propios y comunes de los pueblos”, esto es, todos los patrimonios municipales. Mediante esta Ley, el Estado no solo vendía su propiedad, sino que se arrogaba el derecho de incautar todos los inmuebles municipales (salvo los totalmente imprescindibles, como las casas consistoriales), para venderlos a particulares en pública subasta sin más obligación que la de compartir –y de una manera muy cicatera– los ingresos de la venta con el antiguo propietario. Ya se habían enajenado antes patrimonios municipales<sup>1</sup>, pero ésta era la primera vez en que se pretendía su venta masiva y sistemática, lo cual, junto con la larga vigencia de la Ley (no fue formalmente derogada hasta 1924,

en lo que afectaba a los bienes de las entidades locales) provocó que las consecuencias fueran mucho más profundas para los montes públicos, porque los principales bienes inmuebles municipales eran montes.

Los promotores de la Ley, representantes en general de la pujante burguesía decimonónica, sostenían (¿ingenuamente?) que la venta supondría un beneficio económico para toda la sociedad. El propio nombre de la Desamortización es ideológico, ya que presupone que los bienes a vender están amortizados (tienen valor nulo), porque “las manos muertas” (en la Desamortización Civil, las Administraciones; en la Eclesiástica, la Iglesia) no les hacen producir lo que pudieran, de modo que en última instancia la Nación se hace más pobre. Adicionalmente, se pretendía la creación de una nueva clase de propietarios: el Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 había intentado atacar las propiedades de la alta nobleza (los “señoríos territoriales”), pero, tras un toma y daca de varias décadas, la Ley de 26 de agosto de 1837 vino a firmar un “pacto de no agresión” entre el Estado y la alta nobleza sobre los señoríos nobiliarios territoriales. Por eso, el legislador se dirigió, primero, contra los bienes de la Iglesia, y luego, contra los de los pueblos, para hacer

<sup>1</sup> Carlos III, en 1768 y 1770, había ordenado repartir tierras concejiles entre pequeños agricultores y ganaderos (“pelentriños” y “pegujareros”, en la terminología de entonces); y las Cortes de Cádiz decretaron sin éxito en 1813 la venta de todos los “terrenos baldíos o realengos, y de propios y arbitrios, con arbolado o sin él”. Sobre la legislación de desamortización civil antes de la Ley Madoz, véase Rueda (1997).

su intento de reforma agraria. Adicionalmente, y por último, se pretendía allegar recursos “extraordinarios” para equilibrar el presupuesto del Estado.

No fue así, desde luego. Aunque aún hoy la evaluación completa de los efectos de la Desamortización Civil es objeto de debate, son conclusiones bastante pacíficas las que sintetiza Sánchez (1998), al decir que la Ley Madoz fue la responsable de los cambios territoriales más importantes a que se vio sometido el mundo rural hispano [...] especialmente en lo que se refiere al solar forestal [...] Puede considerarse el inicio oficial de una época dramática para la suerte de los montes. Y desgrana este autor los motivos:

- Por las roturaciones y talas que casi siempre seguían a la venta de los montes, que no contaban con supervisión administrativa alguna al pasar a dominio particular.
- Por el fracaso de la Ley en su intento de facilitar el acceso a la propiedad a amplios colectivos sociales, ya que las subastas fueron a menudo acaparadas “por los de siempre”.
- Por mermar una importante fuente de ingresos para los Ayuntamientos y los vecinos.
- Por desarticular el anterior equilibrio entre los subsectores agrarios de agricultura, ganadería y selvicultura.

Fueron muy graves los daños producidos por la Desamortización Civil en los montes públicos, ya que se calcula que en toda España fueron vendidas a particulares en 1855-1924 unos cinco millones de hectáreas de montes<sup>2</sup>. Pero podrían haber sido mucho peores, de no ser por dos pequeños pero importantísimos matices contenidos en la Ley Madoz. En efecto, aunque ponía en estado de venta casi toda la

propiedad inmueble municipal, se vio forzada a contemplar dos excepciones:

- 1.º) El apartado 6º del artículo 2 de la Ley exceptuaba de la venta “los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno”.
- 2.º) El apartado 9º de ese mismo artículo también exceptuaba los *terrenos que hoy son de aprovechamiento común, previa declaración de serlo hecha por el Gobierno*. Esto se hizo extensible a las dehesas boyales en 1856<sup>3</sup>.

Esta última excepción respondía a la evidencia, innegable incluso para los más acérrimos desamortizadores, de que la desaparición de los bienes comunales (cuyo uso y disfrute corresponde al común de los vecinos) supondría una catástrofe social, germen incluso de una revolución popular. Pero la primera se debió a la intervención personal —que hoy podemos calificar como providencial— del entonces director de la Escuela de Ingenieros de Montes<sup>4</sup>, y abrió la que sería la principal misión histórica de la Ingeniería de Montes en España durante el siglo XIX: preservar la propiedad pública de aquellos montes cuyos valores forestales y ecológicos (en lenguaje actual) les hicieran merecedores de tal protección. De este modo, fue extraordinariamente oportuna y beneficiosa para la Nación la creación en 1853 (muy poco antes, por tanto, de la Ley Madoz) del Cuerpo de Ingenieros de Montes, ya que las ansias vendedoras y destructoras de los desamortizadores se encontraron, de manera insospechada, con un enemigo en el seno de la propia Administración, enemigo débil comparado con las fuerzas a las que se enfrentaba, pero valeroso y tenacísimo por estar convencido de la justicia de su causa.

<sup>3</sup> Por Ley de 11 de julio de 1856. Las “dehesas boyales” eran los terrenos de pasto acotados y destinados exclusivamente al mantenimiento del ganado de labor del común de los vecinos de una localidad (Pérez-Soba y Solá, 2003, pp. 111-118).

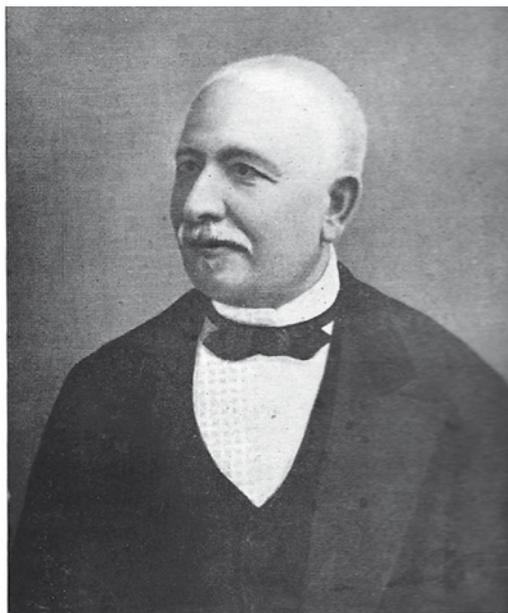
<sup>4</sup> Bernardino Núñez de Arenas, Director de la Escuela de Ingenieros de Montes, había publicado en 1854 unas *Cartas sobre la existencia y conservación de los montes dirigidas al Excmo. Señor Ministro de Fomento*, ante los rumores sobre un proyecto de venta absoluta de los montes públicos.

<sup>2</sup> Es el balance que hace, en el conjunto de España, García Pérez (1993, pp. 120-121), estudio que consideramos el más fiable hasta hoy. Pero está aún pendiente una investigación completa de las ventas reales de la Desamortización Civil, a partir de fuentes primarias.

## LA REACCIÓN DEL CUERPO DE INGENIEROS DE MONTES: EL INFORME DE 8 DE OCTUBRE DE 1855

La evidente imprecisión del artículo 2.6 de la Ley Madoz (¿cuáles eran los montes cuya venta “no creía oportuna el Gobierno”?) implicaba la necesidad de un desarrollo normativo, y el Ministerio de Fomento tuvo el buen sentido de solicitar a la Junta Consultiva del Cuerpo de Ingenieros de Montes, por Real Orden de 5 de mayo de 1855, un informe técnico al respecto<sup>5</sup>. Se concluyó el Informe el 8 de octubre siguiente, tras haber atendido la Junta *cuanto le ha sugerido su celo en esta improba tarea*<sup>6</sup>. Este Informe fue de una importancia ideológica y práctica de primer orden, con mayor mérito si cabe habida cuenta de la extraordinaria premura y de la angustiosa escasez de medios con que hubo de redactarse, y puede, sin reparos, calificarse como uno de los más importantes emitidos por toda la Administración española en el siglo XIX. Como señala Abreu (1987, p. 10), lo más trascendente de él es *la filosofía en la que se basó*, que supone una enmienda muy notable a la ideología desamortizadora, basada en argumentos científicos, lo que le hace ser un documento muy adelantado a su época, casi profético: *La actualidad del Informe resulta [...] palmaria, pudiéndose poner en relación, sin necesidad de forzar un ápice los contenidos originales, con lo que hoy se entiende por desarrollo sostenido*<sup>7</sup> (Sánchez, 1998).

El Informe comienza con una introducción en la que se repasan observaciones sobre la fun-



Retrato de Agustín Pascual González (1818-1884). Ingeniero de Montes por la Escuela Forestal de Tharandt (Sajonia, Alemania), fue el impulsor de la creación en España de la Escuela y del Cuerpo de Ingenieros de Montes. Fue el principal autor intelectual del importantísimo Informe emitido el 8 de octubre de 1855 por la Junta Consultiva del Cuerpo de Ingenieros de Montes, acerca de la Desamortización Forestal.

ción que los montes arbolados desempeñan desde el punto de vista “cosmológico” (hoy diríamos ecológico), lo que permite concluir que deben conservarse los montes que defiendan de la erosión terrenos inestables, sin que ello implique que deban enajenarse los montes de valle y llanuras. Sigue una descripción de los diferentes montes de España, tras lo que se concluye con la adopción de un criterio actitudinal, distinguiendo cuatro zonas según altitudes y llegando a las siguientes conclusiones:

*Que no conviene enajenar los montes de dominio público<sup>8</sup> situados en la región superior y alta.*

*Que en la región media y en la región inferior, si bien muchos montes pueden pasar, desde*

<sup>5</sup> Dice la Orden: *que la Junta Facultativa del Cuerpo de Ingenieros de Montes emita un informe científico, fijando las zonas forestales en que sea necesario conservar los montes confiados en la actualidad a la administración del ramo.*

<sup>6</sup> El Informe fue publicado en la Gaceta de Madrid y en forma de libro, y hay reedición moderna (Abreu, Ed., 1987). Olazábal (1885, p. 44), afirma que los autores fueron, fundamentalmente, los Ingenieros de Montes Miguel Bosch y Juliá (primera parte) y Agustín Pascual González (la segunda), aunque el firmante fue el presidente de la Junta, Bernardo de la Torre y Rojas.

<sup>7</sup> Baste recordar la siguiente frase del Informe de 1855, verdadera anticipación de la Declaración de la Cumbre de Río de 1992: *la destrucción de los montes, cuando traspasa los justos límites, deshereda el porvenir en provecho de los intereses actuales.* En ese mismo sentido se pronuncian Pérez-Soba y Bañas (1998, p. 261): *La aparición y brillante actividad de los Ingenieros de Montes supuso para el país, y especialmente para la comunidad científica española, el surgimiento de un nuevo paradigma, precedente perfecto de las modernas teorías del “desarrollo sostenible”.*

<sup>8</sup> No debe entenderse esta expresión en su significado moderno de bien demanial, sino solo como “monte de propiedad pública”. El concepto de propiedad demanial solo empieza a penetrar en la dogmática de las propiedades públicas a partir de la promulgación del Código Civil de 1889 (arts. 338 y ss.) y de las modernas leyes de aguas, minas, costas, puertos y montes. Véase Nieto (1964, pp. 2-3, 149 y 173).

*luego, sin inconveniente a la acción del interés individual, existen, sin embargo, otros que no pueden enajenarse sin reconocimiento previo en cada caso particular.*

En principio, ya habría cumplido la Junta su cometido (recordemos: “establecer zonas” desde el punto de vista de la oportunidad de la venta de los montes). Adoptando el criterio altitudinal, seguía precisamente la clasificación de la vegetación por alturas (una cliserie, en lenguaje forestal moderno) que Agustín Pascual publicaría poco después (Pascual, 1859). Pero inmediatamente después de adoptar este criterio, el Informe lo rectifica –o al menos no lo sigue al pie de la letra– y propone una clasificación de los montes según su especie dominante. Este cambio quizá fuera una manera hábil de evitar que, aferrándose a la literalidad de la clasificación altitudinal, se vendieran los montes arbolados de media montaña y llanura, de importancia ecológica y forestal más que notable. El criterio finalmente propuesto es el siguiente:

- Los montes que *no pueden pasar al dominio de los particulares sin exponerse a causar graves daños a la agricultura y la salubridad del país*: abetares, pinabetares, pinares, enebrales, sabinares, hayedos, castaños, abedulares, avellanares, alisedas, acebedas, robledales, melojares, quejigares y piornales.
- Los que *no se pueden enajenar sin previo reconocimiento científico en cada caso particular*: alcornoques, encinares, coscojares y otras cupulíferas en formaciones puras o mezcladas.
- Los que pueden venderse sin reconocimiento previo: fresnedas, olmedas, cornicabrales, zumacares, tarayales, regalizales, alamedas, saucedas, retamares, aulagares, acebuchales, almezales, labiornales, tamujares, bojedas, jarales, tomillares y palmitares.

Este segundo criterio es también claro: en lenguaje moderno, los montes poblados de especies de monte alto cercanas al climax vegetal, no deben enajenarse; los montes de cupulíferas, climácicas pero a menudo muy degradadas

adoptando formas de monte bajo<sup>9</sup>, pueden ser enajenados en determinados casos; y los poblados de especies de crecimiento rápido y de matorral pueden ser vendidos.

Desde el punto de vista científico, por tanto, el Informe sostiene que los montes altos arbolados poblados de especies de crecimiento lento producen más beneficios indirectos (no medibles en unidades monetarias) para el conjunto de la sociedad –tales como aumento de la fertilidad de los suelos o influencia beneficiosa en el ciclo hidrológico– que los beneficios directos (medibles en dinero) que pueden rendir. Como muy certeramente resume Calvo (2001, pp. 63-65), se afirma la supremacía de las funciones físicas de los montes sobre sus utilidades económicas (o monetarias, cabría matizar). Por eso, resulta preferible que se conserve la propiedad pública de los montes productores de importantes beneficios indirectos. No porque las Administraciones sean “manos muertas”, sino porque, además de propietarias, son garantes del interés general y por tanto de dichos beneficios indirectos, aun cuando puedan suponer una merma de los directos. Es decir, se protege la funcionalidad a través del mantenimiento de la propiedad; o aún más exactamente: se proclama el principio de la “hipoteca social”, en este caso medioambiental, que configura actualmente el derecho de propiedad en España y otros muchos países.

Un aspecto que también se debe subrayar del Informe es su respeto de la legislación vigente. La Junta no había hecho un documento de protesta contra la Ley Madoz, sino que había cumplido con la misión que se le había encargado, dotando de un contenido real y un criterio científico al artículo 2.6 de la ley. Era un texto que proponía al Ministerio de Hacienda (promotor de la Desamortización) una transacción: la Desamortiza-

<sup>9</sup> Hemos de recordar que la expresión “monte bajo” no se refiere, como comúnmente se cree fuera de la profesión forestal, a formaciones de matorral, sino a aquellas en las que los árboles o matas proceden de brotes de cepa o raíz (“chirpiales”), en lugar de proceder de semilla (“brinzales”). Las especies que rebrotan son muchas, pero especialmente las de cupulíferas (familia *Fagaceae*), tales como la encina, el haya, el roble, el quejigo y el rebollo o melojo (Pérez-Soba y Solá, 2003, p. 31).

ción de los montes tenía que aceptarse porque así lo habían dispuesto las leyes, pero la ciencia forestal debía guiar el proceso. Hacienda tuvo entonces la oportunidad histórica de aceptar ese pacto y hacer una Desamortización coordinada con la Administración Forestal, pero lo rechazó de plano: seguro de su fuerza por contar con el apoyo de la burguesía y la nobleza, se negó a aceptar una limitación seria de las ventas, y eligió en cambio declarar la guerra abierta –no pocas veces, feroz– a quien defendía tal limitación, es decir, al recién creado y aún mínimo Cuerpo de Ingenieros de Montes, que aparentaba ser fácil de derrotar. Lejos estaba entonces Hacienda de pensar que el Cuerpo de Montes sabría sostener esa guerra durante casi medio siglo y al final, de hecho, se alzaría con la victoria.

Así, aunque el Informe tuvo repercusión legal inmediata y exacta, mediante el Real Decreto de 26 de octubre de 1855, que recogió casi al pie de la letra la clasificación de los montes según especies (distinguiendo entre enajenables, no enajenables y de dudosa clasificación), Hacienda se dirigió de inmediato al Ministerio de Fomento pidiendo la modificación del Decreto, a lo que se opuso la Junta de Montes. Sin embargo, y quizá por posibilismo (como sugiere Mangas, 1990, s.p.), el ministro de Fomento se pliega ante el órdago, y en febrero de 1856 se decreta la venta de todos los montes considerados antes de clasificación dudosa. Este primer envite queda en tablas en octubre de 1856, cuando se suspende la desamortización por el cambio de Gobierno.

#### LA CLASIFICACIÓN GENERAL DE LOS MONTES PÚBLICOS (1859) Y EL CATÁLOGO DE LOS MONTES PÚBLICOS EXCEPTUADOS DE LA DESAMORTIZACIÓN (1862)

En octubre de 1858 la desamortización se reactiva. Formulada nueva consulta a la Junta de Montes, esta propuso bien el restablecimiento de los criterios establecidos en 1855, bien una nueva suspensión hasta que el Ministerio de Fomento pudiera hacer una clasificación previa de los montes. El Real Decreto de 16 de febrero

de 1859 aceptó en parte el parecer de la Junta, ya que recuperó los criterios del informe de 1855; es más, previó que pudieran exceptuarse también los montes rasos que *deban ser objeto de plantíos*. Era la primera vez que se contemplaba la posibilidad de excluir de la venta terrenos que debieran destinarse a la repoblación forestal, pero este precepto precisaba para su aplicación de la conformidad del Ministerio de Hacienda, por lo que quedó solo en el papel.

El Decreto de 16 de febrero de 1859 y sus disposiciones de desarrollo ordenaban de manera terminante que la clasificación de los montes públicos de toda España debía concluirse, sin excusa alguna, en un plazo que parecía imposible cumplir: *las Memorias y los estados estarán inexcusablemente en este Ministerio el 15 de junio próximo*. Por si hubiera dudas, en mayo siguiente el ministro, por un lado, amenazaba con sanciones y, por otro, presentaba la misión como un reto para el honor del Cuerpo de Ingenieros de Montes:

[El Gobierno,] *al mismo tiempo que reconoce lo penoso y difícil de la tarea impuesta a los Ingenieros, está firmemente resuelto a llevar a cabo con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 34 y 38 de la Real Orden de 17 de febrero, que [...] prometen severo castigo a todo retraso o falta que en estos trabajos se cometiere. [...] Los resultados hasta hoy obtenidos [...] corresponden a las miras que el Gobierno de S. M. se propuso [...] y a la justa confianza que ha depositado, respecto de este asunto, en el Cuerpo de Ingenieros de Montes, que saldrá, sin duda alguna, de la prueba a que ha sido preciso someter su suficiencia, con el lucimiento y brillantez que son siempre distintivo de sus trabajos.*

Desde luego, lo hizo: pese a todas las dificultades, el Cuerpo de Ingenieros de Montes respondió con una celeridad pasmosa y la *Clasificación general de los montes públicos*<sup>10</sup> fue aprobada en septiembre de 1859. Fue el primer inventario nacional de montes públicos (con excepción de las tres provincias vascas, que no se incluyeron

<sup>10</sup> Hay edición facsímil (ICONA, 1990). También fue publicada por el Ministerio de Fomento en el mismo año de su aprobación.

en la Desamortización hasta 1877), y por tanto cabe concluir que constituye un *documento estadístico de inusual trascendencia, habida cuenta de la inexistencia hasta aquel momento de compilaciones con semejante cualificación* (Sánchez, 1998). Esto no supone desconocer las imperfecciones y omisiones que la *Clasificación* sufre; eran consecuencia obligada de las circunstancias angustiosas en las que se formó:

*Era entonces el personal del Cuerpo tan escaso que [...] para designar a cada una de ellas [de las provincias] un Ingeniero<sup>11</sup> fue preciso no solo disolver las comisiones y distritos, sino echar mano de los profesores de la Escuela. Calculando el tiempo fijado y los montes reconocidos, resulta que fueron once por día, número excesivo si se atiende a que la mayor parte de los Ingenieros veían por primera vez la provincia que debían estudiar* (García Martino, 1870, p. 175).

Un resumen general de la *Clasificación* general de los montes públicos aprobada por Real Orden de 30 de septiembre de 1859 es el siguiente:

Tipo de montes públicos	N.º de montes	Superficie (ha)
Enajenables	10 872	3 427 561,70
Exceptuados	19 774	6 758 483,12
Total	30 646	10 186 044,82

Estos 10,2 millones de hectáreas de montes públicos suponían el 20,4% de la superficie de las provincias estudiadas; una cifra, que, como subrayaba Agustín Pascual (1861, p. 141), era muy superior a las estimadas hasta entonces. El criterio conservacionista de los Ingenieros de Montes salta a la vista: el 65% de los montes públicos, que suponen el 66% de la superficie, se consideran exceptuados de la venta por sus valores ecológicos.

Por eso, Hacienda se negó a aceptar la *Clasificación* de 1859, y la atacó de diversos modos, has-

ta que finalmente consiguió sustituirla por otra más acorde a sus intereses. A finales de 1861 es nombrado ministro de Fomento el marqués de la Vega de Armijo, ferviente desamortizador, quien pronto aprobaría el Real Decreto de 22 de enero de 1862, sin solicitar previo informe a la Junta Facultativa del Cuerpo de Montes, para evitar su más que previsible oposición. Según ese decreto, solo serían exceptuados de la desamortización los montes con una extensión mínima de 100 hectáreas y cuya especie dominante fuera pino, roble o haya. Los motivos que el ministro expuso<sup>12</sup> para justificar la elección de esas tres “especies”<sup>13</sup> eran que las otras catorce consideradas exceptuadas en 1855 apenas sumaban 200 000 hectáreas; que los encinares podían *entregarse a los particulares sin perjuicio y sin temor de ver esos montes devastados*; y que clasificar como exceptuados los yermos de interés para repoblar era *reputar como montes los que no lo han sido ni lo son, y a juicio de los hombres de la ciencia no lo serán nunca*. Los hechos posteriores desmentirían esas afirmaciones, en especial en lo que se refiere a los encinares y alcornocales, que pasaban a enajenables por el nuevo decreto, y que en no pocos casos fueron descuajados tras su venta.

El Real Decreto de 22 de enero de 1862 era claro: no se trataba de revisar la *Clasificación* de 1859, sino de hacer un *Catálogo* que solo contuviera los montes exceptuados según el nuevo criterio, puesto que *todos los demás quedan desde luego en estado de venta* (art. 3). La aplicación del nuevo y restrictivo criterio condujo a que este *Catálogo* de 1862 no pudiera incluir muchos de los montes que en 1859 se habían considerado exceptuados, como muestra el siguiente cuadro comparativo<sup>14</sup>:

<sup>12</sup> Véase el debate parlamentario en Calvo (2001, pp. 179-186).

<sup>13</sup> De las tres “especies” citadas, en rigor solo una es realmente una especie (el haya, *Fagus sylvatica*), mientras que en los otros dos casos se trata de géneros (*Pinus* y parte del género *Quercus*). Por eso la Junta Facultativa de Montes hubo de enumerar las especies que podían entenderse como “pino, roble o haya” (ICONA, 1991: XIX-XX).

<sup>14</sup> Los datos del *Catálogo* de 1862 están tomados de Ruiz Amado (1872, p. 944), quien los recoge a su vez de la memoria presentada al ministro de Fomento en marzo de 1868.

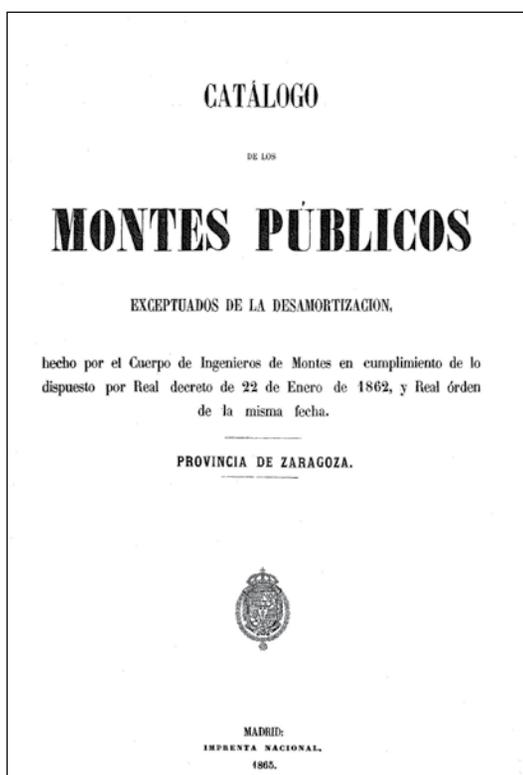
Propietario	Montes exceptuados en la Clasificación de 1859			Montes exceptuados en el Catálogo de 1862			Diferencia 1859-1862		
	Sup. (ha)	N.º de montes	Sup. media (ha)	Sup. (ha)	N.º de montes	Sup. media (ha)	Sup. (ha)	N.º de montes	Sup. media (ha)
Estado	467 566,00	3494	131,00	307 154	616	498,60	150 412,00	2878	52,30
Pueblos	6 238 125,85	16 227	384,40	4 294 597	7059	608,40	1 943 528,85	9168	212,00
Corporaciones civiles	52 791,27	53	996,10	50 308	37	1359,70	2483,27	16	155,20
Total	6 758 483,12	19 774	341,80	4 652 059	7712	603,20	2 106 424,12	12 062	174,60

Como se ve, el 61% de los montes exceptuados en 1859 pasan a ser enajenables en virtud de la reforma operada en 1862. Ciertamente es que, en general, no eran los montes de mayor tamaño (solo suponían el 31% de la superficie de los exceptuados en 1859) pero hubo también fincas grandes que se vieron perjudicadas: 512 montes de superficie igual o mayor de 1000 hectáreas, que estaban excluidos en la “Clasificación”, pasaron a ser enajenables a causa de los criterios impuestos en 1862, por estar rasos, o (sobre todo) poblados de encinas y alcornoques (Ruiz Amado, 1862, p. 9 del apéndice).

En definitiva: el criterio de “100 hectáreas, tres especies” supuso un serio golpe para la conservación de la Naturaleza, y más aún si tenemos en cuenta que estuvo en vigor treinta y cuatro años. Es más, accedió a rango de ley al ser recogido en el artículo 2 de la primera Ley de Montes española, de 24 de mayo de 1863. Es cierto también que el artículo 5 de esta ley ordenaba la repoblación forestal de *los yermos, los arenas y demás terrenos que no sirvan de modo permanente para el cultivo agrario*, lo cual parecía una nueva vía para la exclusión de la Desamortización. Sin embargo, el Reglamento de Montes aprobado en 1865 negó en su artículo 2 la posibilidad de que dichos yermos accedieran al *Catálogo*, lo que dejaba el artículo 5 de la ley sin aplicación.

La situación empeoró aún más para la causa de la conservación de los montes públicos tras la Revolución “Gloriosa” de septiembre de 1868, ya que los regímenes políticos que la siguieron fueron vehementes desamortizadores, hasta el punto de que se llegó a considerar seriamente la disolución del Cuerpo de Ingenieros de Montes, cuyos argumentos de defensa de la Naturaleza eran tildados de “místicos”, y cuyos miembros fueron despectivamente llamados en las Cortes “frailes del siglo XIX” (siendo obvio que quien lo decía consideraba que la existencia de frailes en España en ese siglo constituía un anacronismo):

*La inestabilidad política del periodo postrevolucionario pasaría una cara factura a los montes públicos [...] Los Ingenieros de Montes, erigidos en defensores de los montes y guardianes de la legalidad, sufrieron en este periodo fuertes pre-*



Portada del Catálogo de Montes Públicos exceptuados de la Desamortización en la provincia de Zaragoza, formado en 1862 y publicado en 1865 por la Imprenta Nacional.

siones, que alcanzaron hasta el extremo de cuestionar la existencia misma del Cuerpo (Calvo, 2001, pp. 244-245).

Producida la restauración monárquica, y serenadas algo las aguas, continuaría constantemente la pugna Hacienda-Fomento, logrando cada bando algunas bazas. Así, aunque en 1877 se dictó la Ley de 11 de julio de ese año, para la mejora, fomento y repoblación de los montes públicos, y Fomento inicia un proceso general de revisión del Catálogo de 1862, y en general de todos los montes públicos de España (Real Orden de 8 de noviembre de 1877), las pugnas con Hacienda tuvieron muy peligrosos repuntes: el frustrado Proyecto de Ley de venta de todos los montes públicos presentado en 1882 por el Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho, las medidas de activación de la desamortización forestal decretadas en 1883, y las ventas de montes que estaban teóricamente protegidos por el Catálogo de 1862, ventas por tanto ilegales, pero que con toda tranquilidad y mucha frecuencia hacía Hacienda.

### LA FORMACIÓN DEL CATÁLOGO DE MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA (1892-1901)

En 1892, Fomento logra una gran victoria: el Consejo de Estado prohíbe taxativamente las ventas ilegales de montes. Hacienda reacciona por la vía subrepticia del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1892-1893, en el que introduce una autorización para segregar del Catálogo de 1862 los montes que, aun cumpliendo las condiciones precisas para figurar en él, resultarían “no ser de utilidad pública”. Paradójicamente, fue a partir de este intento “perverso” del Ministerio de Hacienda, como se forjó, de manera insospechada, el concepto de “monte de utilidad pública”, que sería salvador para la propiedad forestal pública española.

En primer lugar, en la tramitación parlamentaria de la Ley<sup>15</sup> se amortiguó el ataque de Ha-

cienda, ya que la autorización para esa segregación se reservó al Consejo de Ministros, previa propuesta conjunta de Hacienda y Fomento, lo que otorgaba a éste derecho de veto. Poco después (marzo de 1895), se da una circunstancia excepcional: es nombrado ministro de Hacienda Juan Navarro Reverter, que precisamente era Ingeniero de Montes (el primero, por cierto, en obtener una cartera ministerial). Navarro dio muy pronto muestras claras de su intención de resolver de manera paccionada el conflicto sobre la desamortización forestal, creando, en agosto de ese mismo año, una sección de Ingenieros de Montes dentro del Ministerio de Hacienda. Y a continuación promueve un cambio histórico: el artículo 8 de la Ley de 30 de agosto de 1896 ordena al Ministerio de Fomento proceder a *la revisión y formación definitiva del Catálogo de los montes que, por razones de utilidad pública, deban quedar exceptuados de la venta*. Lo que más cabe destacar de esta Ley (en realidad, de sus disposiciones de desarrollo), es el profundo cambio de orientación sobre la formación y naturaleza del Catálogo, que pasa a tener un horizonte mucho más abierto y conservacionista. Así, el artículo 1 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1896, estableció una definición de monte de utilidad pública que era nuevamente acorde (41 años después del Informe de la Junta de 1855) con los principios de las ciencias forestales y, sobre todo, que no servía ya para excluir montes del Catálogo de 1862, sino para formar uno completamente nuevo. Según dicho precepto, los “montes de utilidad pública” serían:

*Las masas de arbolado y terrenos forestales que por sus condiciones de situación, de suelo y de área sea necesario mantener poblados o repoblar de vegetación arbórea forestal para garantir, por su influencia física en el país o en las comarcas naturales donde tengan su asiento, la salubridad pública, el mejor régimen de las aguas, la seguridad de los terrenos o la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura.*

De este modo, por fin, se derogaba el criterio de “100 hectáreas, tres especies”. Así, y para-

<sup>15</sup> Que se concretó en la Ley de 30 de junio de 1892. Calvo (2001, pp. 333-340), relata con todo detalle el debate parlamentario de la Ley.

Retrato de Juan Navarro Reverter (1844-1924), Ingeniero de Montes y Ministro de Hacienda en 1897, quien creó la Sección de Montes del Ministerio de Hacienda y fue la persona clave para la definitiva formación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública.



dóxicamente, la *utilidad pública* de los montes, que en 1892 era una excusa de Hacienda para saquear el Catálogo de 1862, había pasado a ser un concepto defensor de la propiedad forestal pública. El Ingeniero de Montes Primitivo Artigas Teixidor glosaba en 1896 esta nueva definición con palabras que constituyen un temprano anticipo del derecho a un medio ambiente digno que hoy se recoge en las constituciones y en los tratados internacionales:

*Todo ciudadano tiene derecho, y por consecuencia deber en el Gobierno hasta donde alcancen sus medios según cada Nación, al aire puro, al agua potable, a no ver inundados sus campos y perdidas las cosechas por la violencia de las aguas debido a la poca firmeza de los terrenos de las montañas, a no encontrar interceptadas las carreteras o caminos por descuidos análogos de los Gobiernos, etc., y de aquí la necesidad de crear y conservar los montes que pueden llamarse de utilidad pública (Artigas, 1896, pp. 464-465).*

Lo anterior no quiere decir que Hacienda renunciara a influir en la formación del anunciado Catálogo de montes de utilidad pública (CMUP). Así, se produjo un tira y afloja entre

los dos ministerios acerca de la concreta aplicación de la nueva definición. Este conflicto trató de superarse en febrero de 1897 creando una comisión, con representantes de Hacienda y de Fomento, encargada de formar tanto el *Catálogo* de los montes de utilidad pública (que quedarían a cargo de Fomento) como el de los que no revestían esa utilidad (que quedaban en manos de Hacienda<sup>16</sup>). Ahora era posible esperar un acuerdo razonable entre los dos ministerios, porque ambos estaban representados por Ingenieros de Montes, con disparidad de matices y tratando de defender los legítimos intereses del departamento al que representaban, pero con un mismo fin: que la ciencia forestal guiara la desamortización.

En agosto de 1897 se dio por terminado el trabajo de la comisión. Puede concluirse que la clasificación que había practicado fue, en conjunto, mucho más benévola con la propiedad pública de los montes de lo que hubiera cabido esperar solo unos pocos años antes. Se entregaron a Hacienda 7058 montes que suponían 1 947 360 hectáreas, pero a cambio se calificaron como *de utilidad pública* 8465 montes que sumaban más de 5,05 millones de hectáreas. Además, los montes más grandes, en general, habían sido declarados de utilidad pública: el tamaño unitario de estos alcanzaba las 596 hectáreas, y los de Hacienda solo 276 (véase el cuadro siguiente).

	N.º de montes	Superficie (ha)
Montes de utilidad pública (MUP)	8465	5 051 112
Montes sin interés general	7058	1 947 360
Total de montes estudiados	15 523	6 998 472
% MUP s/total	54,53	72,17

Hacienda publicó de inmediato la relación de montes que quedaban a su cargo. En cambio, no fue hasta 1901 cuando un Real Decreto de

<sup>16</sup> Aun cuando estuvieran excluidos de la Desamortización por haber sido declarados dehesas boyales o montes de aprovechamiento común.

1 de febrero de ese año publicó<sup>17</sup> las listas de los montes que formaban, al fin, el CMUP, textualmente denominado “Catálogo de los montes y demás terrenos forestales exceptuados de la desamortización por razones de utilidad pública”<sup>18</sup>. Este retraso probablemente se debiera a que se era consciente de que el Catálogo aún contenía muchos errores a causa de la prisa con la que se había cerrado, y se pretendía hacer una depuración antes de su exposición pública (Pérez-Soba, 2008, pp. 101-103).

Por otro lado, otro Real Decreto de la misma fecha<sup>19</sup> estableció el CMUP como un valiosísimo instrumento de defensa de la propiedad forestal pública. Así, su artículo 1 estableció que la inclusión de un monte en el Catálogo *acredita la posesión a favor de la entidad a quien aquél asigna su pertenencia*, lo cual suponía hacer del Catálogo un “Registro de la Propiedad de los montes públicos”<sup>20</sup>, como llevaba décadas reivindicando el Cuerpo de Montes<sup>21</sup>. El artículo 10 establecía que los Gobernadores, como representantes del orden público, debían auxiliar al mantenimiento de la posesión de los montes públicos, y la ampliaba señalando que ese mantenimiento se haría *mientras no sean vencidos en el juicio competente de propiedad*. Estas medidas fueron luego prontamente complementadas con varias normas de específica protección de los montes de utilidad pública (también conocidos como “montes catalogados”), sometiendo a la última decisión de la Administración Forestal el establecimiento de nuevas servidumbres u ocupaciones<sup>22</sup>, la apertura de explotacio-

nes mineras<sup>23</sup> o el aprovechamiento de aguas<sup>24</sup>, y detallando aún más los procedimientos de deslinde<sup>25</sup>.

Era mucho lo que se había logrado: una parte fundamental del patrimonio forestal público quedó excluida para siempre de la venta, y sujeta a un régimen de gestión y propiedad fuertemente protector. El entusiasmo reinó entre los Ingenieros de Montes, después de tantas luchas y disgustos:

*No es hora ya, ni oportuno parece, de volver la vista a pasadas y vivas polémicas, a acaloradas discusiones [...] acerca del mejor criterio a que obedecer debiera la designación de la referida zona [forestal]; llegó a marcarse, y lo que interesa es que sea respetada [...] porque amplia o restringida, según se mire, exacta o defectuosa, conviene sea respetada y por todos admitida (Revista de Montes, 1901a, pp. 85-86).*

## LA LEY DE REPOBLACIÓN DE 1908, Y EL FIN DE LA DESAMORTIZACIÓN

La importante Ley de 24 de junio de 1908, para la repoblación de los montes públicos y de particulares, daba aparentemente un gran paso para la decidida ampliación del CMUP, basada ya no en la excepción de la Desamortización, sino fundamentalmente en la promoción de la repoblación forestal. Así, su artículo 1 establecía que *además de los montes propiedad del Estado, de los pueblos y de establecimientos oficiales que están catalogados por el Ministerio de Fomento, se considerarán también como de interés general y de utilidad pública, los montes existentes y los terrenos que deban repoblarse forestalmente*, dando una serie de supuestos hidrológico-forestales:

a). *Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas.* b). *Los que en su estado actual, o*

<sup>17</sup> No obstante, a pesar de lo que habitualmente se cree, este Real Decreto no aprobó los Catálogos que publicaba, puesto que su artículo 2 preveía su publicación en los distintos Boletines Provinciales, a efectos de presentación de reclamaciones. Muchos de los Catálogos provinciales publicados en 1901 no fueron aprobados hasta años después, y de 23 provincias no consta que se aprobaran nunca. La lista de las Órdenes de aprobación de los Catálogos provinciales la dimos en Pérez-Soba (2008, pp. 108-109).

<sup>18</sup> Hay edición facsímil de los Catálogos de MUP publicados en 1901 (ICONA, 1993).

<sup>19</sup> Fue publicado en la misma Gaceta que el otro Real Decreto de 1 de febrero de 1901, lo cual ha causado que en ocasiones se confundan ambos textos.

<sup>20</sup> Expresión de García Ormaechea (1926, pp. 124-125).

<sup>21</sup> Véase por ejemplo Maestre (1882, pp. 107-108).

<sup>22</sup> Real Decreto de 10 de octubre de 1902.

<sup>23</sup> Real Orden de 4 de diciembre de 1902, Real Orden de 16 de enero de 1905 y Real Decreto de 24 de febrero de 1908.

<sup>24</sup> Real Orden de 27 de diciembre de 1905 y Real Orden de 8 de enero de 1906.

<sup>25</sup> Real Orden de 1 de julio de 1905; Instrucciones de 11 de junio de 1908.



Vista del monte de utilidad pública número 4 de los de la provincia de Zaragoza, denominado “La Muela,” propiedad del Ayuntamiento de Alhama de Aragón y sito en su término municipal. La repoblación forestal realizada en sus laderas en los años 1951-1953 protege el casco urbano de Alhama de la caída de bloques de roca. Entre los supuestos que contempla la legislación forestal, desde 1908 hasta hoy, para que un monte sea declarado de utilidad pública se halla el de que evite o reduzca los desprendimientos de tierras o rocas. (Foto: S. Gregorio).

*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 canalizaciones o vías de comunicación, o impidan 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.*

Estos supuestos, de hecho, han estado vigentes durante más de 95 años (hasta la Ley de Mon-

tes de 2003) para determinar la inclusión de montes públicos en el CMUP<sup>26</sup>.

A finales de la década de 1910, y comienzos de la de 1920, se produjo, por fin, la histórica (y esperemos que definitiva) derrota de las tesis desamortizadoras, que vino de la mano tanto

<sup>26</sup> De las cinco condiciones del art. 1 de la Ley de 1908, las dos primeras y las dos últimas fueron recogidas al pie de la letra por el artículo 25 del Reglamento de Montes de 1962, y la tercera solo sufrió leves adiciones, para contemplar los montes que defiendan poblados y cultivos (además de los que defiendan canalizaciones o vías de comunicación) y los que impidan la erosión de suelos en pendiente. Pero incluso estas adiciones proceden del art. 1 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1896.

de la reforma del régimen local en ciernes como de los problemas burocráticos de la Hacienda pública. Así, en 1907 y 1908 se suspendieron las operaciones previas a la venta de montes comunes, en 1917 se suspende la aplicación de las Leyes desamortizadoras a los bienes de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales, y por fin, el Real Decreto de 4 de junio de 1921 ordenó que a partir de entonces, todos los montes públicos (de utilidad pública o no) estuvieran a cargo del Ministerio de Fomento, para lo cual Hacienda debía devolverle los que le habían sido entregados en 1897. Esta situación fue muy breve: en 1924, se promulga el Estatuto Municipal obra del famoso político y jurista José Calvo Sotelo, que pretendía una notable descentralización a favor del municipio<sup>27</sup>. Al año siguiente, las Instrucciones aprobadas por Real Decreto para la adaptación a dicho Estatuto del régimen jurídico de los montes municipales mantenían la función tutelar de la Administración Forestal en *los montes declarados de utilidad pública, así como en los que en lo sucesivo sean objeto de esta declaración*, pero también dejaban claro (artículo 108) que esa misma Administración debía abandonar la tutela de los montes no declarados de utilidad pública, entregándolos en el plazo de un mes a *la libre disposición de los respectivos dueños*.

Es, pues, en 1925 cuando se establece de manera clara la diferencia que desde entonces ha sido la base del régimen legal forestal, entre “montes catalogados” (de utilidad pública) y “montes de libre disposición”, esto es, montes municipales no catalogados. Los catalogados, con una fuerte intervención y defensa estatal; los de libre disposición, abandonados a su también “libre” suerte, sin tener ya siquiera la supervisión de la desaparecida Sección de Montes del Ministerio de Hacienda. Por ello, en ese mismo año la Dirección General de Montes ordena que se declaren de utilidad pública todos los montes que deban entregarse a los pueblos pero cum-

plan las condiciones previstas en 1908 para su protección, lo cual supuso espectaculares ampliaciones del Catálogo en algunas provincias: en la de Zaragoza, por ejemplo, se declaran en 1926-1929 71 montes de utilidad pública municipales, que suman más de 80 000 hectáreas (Pérez-Soba, 2010, p. 50).

## EL PATRIMONIO FORESTAL DEL ESTADO (PFE): REPARAR LOS DAÑOS DE LA DESAMORTIZACIÓN

El trabajo repoblador y de corrección de torrentes realizado por la Administración Forestal ofreció muy exiguos frutos en el siglo XIX, en el que hemos visto que los esfuerzos del Cuerpo de Ingenieros de Montes estaban abrumadoramente dedicados a garantizar la mera supervivencia de los montes públicos. A partir de 1901, año en que se crean las Divisiones Hidrológico-Forestales como organismos especializados en *repoblación, extinción de torrentes y restauración de montañas en todas las principales cuencas hidrográficas de España*, los resultados mejoran notablemente, pero solo a base de grandes esfuerzos, ya que las Divisiones se enfrentaban a menudo con la oposición de los Ayuntamientos, a los que molestaba la repoblación forestal (por limitar temporalmente el pastoreo) y desagradaba la intervención del Estado en la ordenación de los aprovechamientos (ya que la oligarquía local deseaba su control omnímodo). Así glosaban Ceballos y Ximénez de Embún (1939) esa interesada oposición municipal a la restauración forestal de sus montes:

*De aquí la tragedia del Ingeniero de Montes que ante una inmensidad de rasos que fueron montes y quisiera repoblar, no encuentra para aplicar su técnica ni un trocito de tierra pedido por amor a Dios y pródigamente pagado, y de aquí el gran obstáculo para desenvolver con relativa celeridad un Plan de Repoblación Forestal que sin embargo hay que acometer, porque el hombre necesita ganadería y agricultura, pero no puede pasarse sin montes, y en España por desgracia casi llegamos al extremo de su desaparición.*

<sup>27</sup> Precisamente, fue este Estatuto Municipal, en su artículo 5, el que derogó de manera expresa y terminante todas las leyes desamortizadoras, ya inactivas desde 1921: *Quedan derogadas las leyes desamortizadoras en cuanto se refiere a los bienes de los Municipios, y de las entidades locales menores.*

Trabajos de repoblación forestal desarrollados por el Patrimonio Forestal del Estado en el actual monte de utilidad pública número 299 de los de la provincia de Zaragoza, denominado "Dehesa Boyal", propiedad del Ayuntamiento de La Muela y sito en su término municipal. Año 1961. Fuente: Archivo del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Zaragoza del Gobierno de Aragón.



Por ello, se iba fraguando en el ánimo general del Cuerpo de Montes la idea de crear un organismo decididamente orientado a incrementar la propiedad forestal del Estado, y que pudiera superar el cuello de botella de la disponibilidad de terrenos para repoblar. La creación de un "Patrimonio Forestal del Estado" (PFE) se había propuesto ya en 1918 (en el proyecto de Ley de fomento de la riqueza forestal de España) y en 1919 (en el Congreso de Ingeniería celebrado en Madrid), pero no fue hasta 1934 cuando el economista zaragozano José Larraz López, miembro del Consejo de Economía Nacional, logró que éste propusiera al Gobierno la creación de una comisión que estudiara la creación de dicho Patrimonio. El nombramiento del Ingeniero de Montes Fernando Baró Zorrilla como Director General del ramo dio alas a la iniciativa, y finalmente, nació la Ley de 9 de octubre de 1935, creadora del PFE, si bien este organismo apenas pudo actuar, por la creciente anarquía social y política y el estallido de la Guerra Civil. Tras ésta, se dictó la Ley de 10 de marzo de 1941, considerada como la fundación efectiva del Patrimonio Forestal del Estado.

La acción del PFE supuso la labor repobladora más importante de la historia de España y una de las mayores del mundo, además de la recuperación de una notable parte de la propiedad pública forestal. Así, el PFE adquirió en 1941-1971 un total de 1540 fincas, que suponían 558 465 hectáreas, lo que fue un incremento del 176% con respecto a las 316 619 hectá-

reas de montes del Estado que existían en 1941 (ICONA, 1978, pp. 56-58). Estos nuevos montes estatales fueron progresivamente declarados de utilidad pública, e incluidos en el CMUP, aunque no siempre con la diligencia y continuidad con que hubiera debido hacerse<sup>28</sup>. Esta política de compra de montes, tan meritoria por tantos motivos, puso de manifiesto una más de las sangrantes paradojas de la desdichada Desamortización Civil: el Ministerio de Hacienda había despojado a los pueblos de sus montes (y también, dicho sea de paso, a los montes de sus pueblos, lo cual es más que un juego de palabras) para venderlos a particulares, a precio, muchas veces, francamente bajo. Los nuevos propietarios aprovecharon las décadas durante las que fueron dueños omnímodos de sus predios para esquilmarlos... y, a veces, venderlos después, con no poca ganancia, al PFE para que éste los restaurara.

#### EL PERFECCIONAMIENTO DEL CMUP: LA LEY DE MONTES DE 1957 Y EL REGLAMENTO DE MONTES DE 1962

Como dijimos en una obra anterior (Pérez-Soba, 2006, p. 70), a finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960, un brillan-

<sup>28</sup> En 1974 aún quedaban en España 460 666 hectáreas de montes propios de la Administración Forestal que no habían sido incluidos expresamente en el CMUP (Abreu, 1975, p. 239).

te grupo de Ingenieros de Montes realizó una tarea verdaderamente colosal y necesaria con verdadera urgencia desde hacía décadas, 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 durante casi medio siglo como un solo cuerpo coordinado, 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 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 efecto, los textos de 1957-1962 otorgaban a los montes catalogados la inalienabilidad y la inembargabilidad, mientras que en determinados casos (montes de las provincias y montes comunales) les otorgaban la total imprescriptibilidad, siendo el plazo de prescripción para los demás montes catalogados el extraordinario de 30 años. De este modo, situaban a los montes de utilidad pública a un paso de la demanialidad (en una situación jurídica que la doctrina llamó durante mucho tiempo “demanio relajado”). En lo que se refiere a la defensa de la propiedad, la Ley de 1957 recogió al más alto rango muchos de los preceptos dispersos en normas anteriores reglamentarias, e introdujo importantes mecanismos de defensa legal. En cuanto a la íntegra gestión de los montes de utilidad pública (ordenación, mejora, deslinde y amojonamiento, vigilancia y sanción, etc.), quedaba confirmada como una competencia estatal, en detrimento de los Ayuntamientos propietarios, por los motivos constatados durante décadas: el endémico raquitismo de la amplia mayoría de los municipios españoles que les hace carecer de medios para la gestión forestal; y el hecho de que, en ausencia de una administración superior, mu-

chos Ayuntamientos tendían a gestionar sus montes buscando solo los intereses a corto plazo y locales, olvidando o postergando la sostenibilidad de la gestión.

## EL TRASPASO DE LAS COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA LEY DE MONTES DE 2003

Fue la Constitución Española de 1978 la que produjo una verdadera revolución administrativa en materia forestal, al otorgar a las Comunidades Autónomas la competencia sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8<sup>a</sup>), sin más condición que la de respetar la legislación básica del Estado sobre la materia (art. 149.1.23<sup>a</sup>). Ahora bien, ¿cuál debía ser el papel del Estado en la gestión y conservación del CMUP? La duda se resolvió con toda claridad en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1983, de acuerdo con la cual la titularidad de todas las competencias sobre el CMUP (inclusión, exclusión, llevanza, rectificación, etc.) correspondía exclusivamente a las Comunidades Autónomas, dejando a la Administración Forestal estatal, en relación con el Catálogo, con la mera función de estadística y legislación básica. Las competencias en materia forestal fueron transferidas por el Estado a las Comunidades Autónomas entre 1980 y 1985, iniciándose por tanto un período mucho más desigual, según las regiones consideradas.

En 2003, se promulgó una nueva Ley nacional de Montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, reformada por la Ley 10/2006, de 28 de abril), la cual, desgraciadamente y en nuestra opinión, ha disminuido sensiblemente muchas de las medidas de defensa de la propiedad de los montes de utilidad pública, retrocediendo en ese aspecto de manera notable con respecto a la Ley de 1957<sup>29</sup>. No

<sup>29</sup> Ya tuvimos ocasión de exponer nuestras críticas a la Ley 43/2003 en Pérez-Soba (2006, capítulo 2.10 íntegro), en donde concluíamos: *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.*



Vista del paraje de la Nasa, dentro del monte de utilidad pública número 141 de los de la provincia de Zaragoza, denominado “Bardena Alta”, propiedad del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros y sito en su término municipal. Forma parte del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “Loma Negra” (ES2430079) y de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) también denominado “Loma Negra” (ES0000292), y linda con el Parque Natural de las Bardenas Reales de Navarra. Esta confluencia de figuras de protección es una de tantas muestras de los valores ambientales que atesoran los montes de utilidad pública (Foto: J.A. Miguel Sarriá).

menos llamativas son algunas de sus omisiones: por ejemplo, que el legislador nacional (a diferencia de muchos legisladores autonómicos) no haya establecido que los montes de utilidad pública deban ser clasificados en el planeamiento urbanístico, con carácter general, como suelo no urbanizable de especial protección, o que no considere agravante de una infracción administrativa el que afecte a un monte de utilidad pública.

Al menos, la Ley de 2003 ha tenido la virtud de disponer (arts. 12.1, 14, 17, 20 y 22.1) la inclusión de todos los montes de utilidad pública entre los bienes de dominio público, otor-

gando así la absoluta imprescriptibilidad a todos los montes catalogados que no la tuvieran previamente, lo que era una aspiración de los Ingenieros de Montes desde hacía décadas<sup>30</sup>. Por otra parte, también ha actualizado y completado las condiciones para que un monte sea de utilidad pública, que ya no solo son de carácter hidrológico y forestal, sino que también se refieren a la conservación de la diversidad biológica, la protección de la flora y la fauna, la preservación de la diversidad genética y, en particular, a los montes públicos que formen

<sup>30</sup> Decía, por ejemplo, Ylla (1975, p. 291): *la inclusión de los montes de utilidad pública en el ámbito del dominio público no es solo aconsejable, sino casi obligada.*

parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natura 2000, reservas de la biosfera u otras figuras legales de protección, o de las zonas de protección identificadas en la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. De este modo, se remedia en parte la nociva, pero muy asentada, ignorancia mutua entre el CMUP y las normas de protección de espacios naturales y de especies amenazadas, instrumentos ambos con fines perfectamente compatibles, que deben complementarse y de hecho se solapan en gran medida, como luego insistiremos.

### LA ACTUALIDAD DE LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA: “UN MILAGRO ADMINISTRATIVO”

Decía en 1901 la *Revista de Montes*, órgano oficioso del Cuerpo de Ingenieros de Montes: *¡cuántos años y en cuántas ocasiones ha estado y se ha puesto en tela de juicio la conservación de los montes! [...] Tal vez la vida forestal en el siglo que empieza sea más tranquila y provechosa que lo ha sido en el que acaba* (*Revista de Montes*, 1901b, p. 5). Problemas muy graves hubo de vivir España durante el siglo XX: dos durísimas guerras (la de África y la Civil); multitud de desórdenes, sublevaciones y revueltas; unas transformaciones sociales, políticas, administrativas, económicas y culturales profundísimas y una sucesión de regímenes políticos tan diversos como el reinado constitucional de Alfonso XIII, la dictadura de Primo de Rivera, la II República, el franquismo, la transición a la democracia, o la nueva organización territorial del Estado que se concreta en el actual sistema autonómico. Todos estos cambios afectaron seriamente a los montes: en particular, se produjo una despoblación aguda del medio rural, que supuso a su vez la desarticulación de los sistemas multiseculares de explotación agro-silvo-pastoral.

De haber sabido todo lo que esperaba a España en el siglo XX, el comentarista de la *Revista de Montes* probable y razonablemente hubiera temido por la supervivencia de ese Catálogo

de Montes de Utilidad Pública aún tan frágil, y hubiera supuesto que los terrenos que protegía habrían sido barridos por avatares tan potentes. Y se hubiera sentido gratamente sorprendido si se le hubiera dicho que más de un siglo después, ese Catálogo había sobrevivido a los embates de tan agitada Historia. En efecto: el CMUP ha permanecido durante todo ese tiempo como garantía (durante décadas, casi la única garantía) de protección legal y especial gestión y conservación de los terrenos forestales públicos, y ha cumplido su misión contra multitud de amenazas que se han cernido de manera casi continua sobre los montes. En conclusión, como magníficamente resume Mangas (1999, p. 343): *El Catálogo de Montes de Utilidad Pública, inventario de los predios forestales de titularidad pública que revisten interés general, y, en cuanto tal, con efectos jurídicos sobre la propiedad inscrita –cuya funcionalidad se presume garantizada mediante el superior ejercicio de las potestades administrativas de amparo y de tutela en los aspectos posesorio y gestor, respectivamente–, constituye desde hace siglo y cuarto un instrumento capital en la estrategia de la conservación de la naturaleza y, por tanto, una pieza clave para la ordenación del territorio en España.*

Esa importancia en relación con la defensa de la Naturaleza y la ordenación del territorio es claramente probada por el hecho de que los montes de utilidad pública son la base de los actuales sistemas de espacios naturales protegidos (ENP), de los lugares de interés comunitario (LIC) y de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA): nada menos que 3 459 645 hectáreas de montes de utilidad pública, es decir, casi la mitad de todos los de España, han ingresado en la Red Natura 2000 europea (Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 2002, p. 92). Ello ha sido así por dos motivos: en primer lugar, porque la larga historia de protección y mejora de estos montes por parte de la Administración Forestal les ha hecho ser zonas ambientalmente muy bien conservadas. Como también señala Mangas (1999, pp. 352-353) *la función protectora [de los montes de utilidad pública] es insepa-*

*vable del valor intrínseco, natural, de la propiedad catalogada, que, además, dada su extensión y configuración superficial –particularmente, áreas montañosas y riberas fluviales- debe ser estimada como verdaderos corredores ecológicos, susceptibles de conectar e integrar la multiplicidad de espacios naturales protegidos.* Y en segundo lugar, porque las amplias funciones gestoras de que dispone la Administración en los montes de utilidad pública, gracias a la legislación forestal, permiten una aplicación directa y sencilla de los objetivos de conservación y mejora propios de dichos espacios protegidos. Todo ello justifica la afirmación del Plan Forestal Español 2003-2033 según la cual *la declaración de Utilidad Pública y su inclusión en el Catálogo es probablemente la figura de mayor protección que existe para los montes públicos españoles* (Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 2002, p. 92).

Por otra parte, debe subrayarse que el Catálogo no solo se ha conservado, sino que ha crecido muy notablemente. Gracias a la incorporación de montes públicos de distintas procedencias (entregados en 1921 por Hacienda a Fomento, consorciados para su repoblación, adquiridos por la Administración Forestal, y otros muchos), el Catálogo ha experimentado una gran ampliación a lo largo de todo el siglo XX y los primeros años del siglo XXI. De los cinco millones de hectáreas que lo componían en 1901, se pasó a 7,1 millones en 2002<sup>31</sup>, y sigue creciendo.

Y todo eso ha pasado en un sector, el de la Administración Pública, que precisamente ha sido y es recurrentemente criticado –y no pocas veces, con razón- por su falta de continuidad, por seguir a menudo políticas erráticas e incluso abiertamente contradictorias, y por haber dilapidado, perdido o mal conservado el legado de generaciones anteriores. Ello nos permite calificar a este Catálogo, como hicimos en una obra anterior (Pérez-Soba, 2010, pp. 11 y 13), de verdadero “milagro admi-

nistrativo”. En cuanto al mérito de ese milagro, hacemos nuestra, sin reservas, la frase de Bauer (1991, p. 270): *hoy se sabe que los Ingenieros de Montes salvaron los montes públicos de España existentes actualmente.* Es más; este Cuerpo sentó las bases ideológicas para la protección de todos los patrimonios públicos españoles (no solo los forestales), como señala Herraiz (2000, p. 480).

### EPÍLOGO: LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA TIENEN MUCHO PASADO Y DEBEN TENER MUCHO FUTURO

No está de más que, para terminar este trabajo, nos preguntemos por el futuro de los montes de utilidad pública. Desde luego, si solo atendiéramos a las declaraciones políticas oficiales, en principio no corren peligro. Tanto el Plan Forestal Español 2003-2033 (Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 2002), como la Estrategia Forestal Española aprobada por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 17 de marzo de 1999 (Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 1999), loan el CMUP. Sin embargo, el Plan no vuelve a hablar del Catálogo, y la Estrategia se limita a señalar la necesidad de coordinar la llevanza del Catálogo entre las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado, así como la urgencia de catalogar los montes propios de la Administración Forestal. Omite, en cambio, cualquier referencia al impulso de nuevas declaraciones de montes municipales, y alude solo elípticamente (p. 116, apartado 3.1.5.2.1) a la necesidad de actualizar y llevar al día todos los Catálogos provinciales como adecuados registros públicos.

No obstante, más que estos silencios o carencias el principal problema que hallamos en el ámbito nacional para que el CMUP mantenga e incremente su fundamental papel jurídico en la defensa de los montes públicos españoles es el gran desconocimiento que la opinión pública tiene del Catálogo, y en general de la figura del monte de utilidad pública, lo que a su vez conlleva que la clase política, con fre-

<sup>31</sup> Datos del Plan Forestal Español (Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 2002, p. 92).

cuencia, ignore, olvide o incluso desprecie a ambos. Es lástima que la figura legal que da una mayor protección legal al territorio y a la Naturaleza siga siendo hoy una desconocida para muchos, incluso entre algunos profesionales del Derecho. Solo así se explican recientes propuestas de venta de montes de utilidad pública, propuestas que repiten punto por punto los gravísimos errores de las Desamortizaciones decimonónicas, demostrando con ello que no se han aprendido las lecciones del pasado. Por otra parte, la confusión, o incluso el retroceso, que la Ley de Montes nacional de 2003 ha introducido en lo que se refiere al Catálogo de Montes de Utilidad Pública, como hemos criticado antes, no es el mejor marco normativo para este patrimonio tan valioso.

Por otra parte, queremos dejar constancia de nuestra opinión de que, pese a lo meritorio de los esfuerzos de ampliación del CMUP hechos desde 1901, el Catálogo sigue siendo un proyecto abierto, una aspiración inacabada, que por tanto aún debiera tener una fuerte vocación expansiva<sup>32</sup>. En efecto: por un lado, sigue habiendo muchos montes municipales no catalogados que tienen valores forestales y ecológicos suficientes para su inclusión en el CMUP, y que se beneficiarían de la fuerte protección legal y de la adecuada gestión forestal que ese Catálogo ofrece. Y en segundo lugar, hay que recordar que la muy activa labor de compra de montes desarrollada por la Administración Forestal queda aún sin completar, siendo la actual una excelente época (a causa de la caída del valor del suelo forestal) para que la Administración recupere para su tutela y gestión montes que jamás debieron salir de sus manos. Quedan,

pues, abiertos esos caminos para que el CMUP continúe creciendo.

Es de confiar en que la extrema importancia de los valores de todo tipo (forestales, ambientales, ecológicos, culturales) que atesoran los montes públicos, sea argumento suficiente para respaldar esa labor de ampliación y defensa del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, de modo que se conserve dignamente y se mejore el patrimonio que se salvó de la destrucción, como hemos visto, gracias al valor y al sacrificio de personas cuyo legado no debiera caer dilapidarse.

En conclusión, y como cierre de este trabajo, repetimos las palabras que ya escribíamos hace unos años (Pérez-Soba, 2008, pp. 123 y 127): *el Catálogo de Montes de Utilidad Pública tiene mucho pasado; pero ha de tener también mucho futuro.* ❀

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Abreu y Pidal, José María de, 1975. *El medio natural en la planificación del desarrollo*. ICONA, Monografía n.º 14, Madrid, 367 pp.
- Abreu y Pidal, José María de (Editor), 1987. *Comentarios y actualidad del informe de la Junta Consultiva de Montes (Ley 1 de mayo 1855): informe de la Junta sobre los montes que conviene exceptuar de la Desamortización conforme a lo mandado en el artículo 2º, párrafo 6, de la Ley de 1 de mayo de 1885*. ICONA, Madrid, 105 pp.
- Artigas Teixidor, Primitivo, 1896. "Montes de utilidad pública". *Revista de Montes*, n.º 473, pp. 464-466.
- Bauer Manderscheid, Eric, 1991. *Los montes de España en la historia*. Ministerio de Agricultura y Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid, 2ª edición, 613 pp.
- Calvo Sánchez, Luis, 2001. *La génesis histórica de los montes catalogados de utilidad pública (1855-1901)*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 407 pp.
- Ceballos y Fernández de Córdoba, Luis y Ximénez de Embún Oseñalde, Joaquín, 1939. *Plan para la repoblación forestal de España*. Editado en Ministerio de Medio Ambiente (Editor), 1996. *Luis Ceballos. Homenaje en su centenario. Tres trabajos forestales*. Organismo Autónomo "Parques Nacionales", Madrid, 445 pp.
- Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 1999. *Estrategia Forestal Española*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 240 pp.

<sup>32</sup> Es curioso que pocos autores hayan señalado el carácter aún inacabado del CMUP. Merece la pena citar a quienes sí lo han hecho, como Navarro Garnica (1978, pp. 10-11) y Abreu (1975, pp. 234-235). Este último autor, en sus propuestas para el Cuarto Plan de Desarrollo (1976-1980) –Plan que finalmente nunca fue aprobado– proponía (*op. cit.*, pp. 328 y 330), la inclusión en el CMUP, en toda España y durante ese período, de 200 000 hectáreas de montes públicos, y la compra por el Estado de 640 000 hectáreas de montes privados. No se cumplieron esos objetivos, desgraciadamente.

- Dirección General de Conservación de la Naturaleza, 2002. *Plan Forestal Español*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 134 pp.
- García Martino, Francisco, 1870. "Los montes y el Cuerpo de Ingenieros en las Cortes Constituyentes". *Revista Forestal, Económica y Agrícola*, vol. III, pp. 163-182.
- García Ormaechea, Rafael, 1926. "El Catálogo de los montes públicos y el Registro de la Propiedad". *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 149, pp. 124-125.
- García Pérez, Juan, 1993. "Efectos de la desamortización sobre la propiedad y los cultivos". *Ayer*, n.º 9, pp. 105-174.
- Herraz Serrano, Olga, 2000. *Régimen jurídico de las vías pecuarias*. Comares, Granada, 624 pp.
- ICONA, 1978. *Memoria sobre las actividades de este Instituto en el año 1977*. Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Madrid, 169 pp.
- ICONA, 1990. *Clasificación general de los montes públicos hecha por el Cuerpo de Ingenieros del ramo en cumplimiento de lo prescrito por Real decreto de 16 de febrero de 1859 y Real orden de 17 del mismo mes y aprobada por Real orden de 20 de septiembre siguiente*. Madrid, Imprenta nacional, 1859. Reedición facsímil del ICONA, Madrid.
- ICONA, 1991. *Catálogo de los montes públicos exceptuados de la Desamortización 1862*. Madrid, Imprenta nacional, 1862. Reedición facsímil del ICONA, Madrid, 748 pp.
- ICONA, 1993. *Catálogo de los montes y demás terrenos forestales exceptuados de la Desamortización por razones de utilidad pública: formado en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4º del Real decreto de 27 de febrero de 1897*. Madrid, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1901. Reedición facsímil del ICONA, XLVIII hojas, 873 pp.
- Maestre y Maestre, Isidoro, 1882. "El futuro del Catálogo". *Revista de Montes*, n.º 122, pp. 106-108.
- Mangas Navas, José Manuel, 1990. "Consideraciones previas", en ICONA, *Clasificación general de los montes públicos hecha por el Cuerpo de Ingenieros del ramo en cumplimiento de lo prescrito por Real decreto de 16 de febrero de 1859 y Real orden de 17 del mismo mes y aprobada por Real orden de 20 de septiembre siguiente*, ICONA, Madrid, s.p.
- 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*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid, pp. 343-358.
- Masa Ortiz, Miguel, 1964. *Legislación de montes. Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de 1962*. Ediciones Nauta, Barcelona, 892 pp.
- Navarro Garnica, Miguel, 1978. "La planificación física", en VV.AA., *II Curso de Planificación integrada*. ICONA, Monografía n.º 16, Madrid, pp. 8-19.
- Nieto García, Alejandro, 1964. *Bienes comunales*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 975 pp.
- Olazábal Altuna, Lucas de, 1885. "D. Agustín Pascual". *Revista de Montes*, n.º 192, pp. 33-50.
- Pascual González, Agustín, 1859. "Reseña agrícola de España", en Comisión de Estadística General del Reino, *Anuario Estadístico de España correspondiente al año de 1858*, Madrid, Imprenta Nacional, pp. 93-161.
- Pascual González, Agustín, 1861. "Montes", en *Memoria elevada al Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio sobre el estado de los ramos dependientes de la misma en octubre de 1861*, Madrid, Imprenta Nacional, 1861, pp. 113-153.
- Pérez-Soba Diez del Corral, Ignacio, 2006. *Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de utilidad pública*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 286 pp.
- Pérez-Soba Diez del Corral, Ignacio, 2008. *En busca de los montes ocultos. Investigación y catalogación de los montes públicos en la provincia de Zaragoza (1855-1905)*. Diputación Provincial de Zaragoza, 141 pp.
- Pérez-Soba Diez del Corral, Ignacio, 2010. *Un siglo protegiendo los montes. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza (1905-2008)*. Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 173 pp.
- Pérez-Soba Diez del Corral, Ignacio y Bañas Llanos, María Belén, 1998. "Un sueño roto. La brillante labor de los Ingenieros de Montes españoles en Filipinas (1855-1898)". *Revista Española del Pacífico*, n.º 9, pp. 261-292.
- 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, Zaragoza, 344 pp.
- Revista de Montes, 1901a. "Los Decretos del día 1º de febrero". *Revista de Montes*, n.º 578, pp. 85-88.
- Revista de Montes, 1901b. "El ayer y el mañana en materia forestal". *Revista de Montes*, n.º 575, pp. 1-5.
- Rueda Hernanz, Germán, 1997. *La Desamortización en España: un balance (1766-1924)*. Arco Libros, Cuaderno de Historia n.º 38, Madrid, 95 pp.
- Ruiz Amado, Hilarión, 1862. *Los montes españoles bajo el punto de vista de su desamortización y administración, por un máscara sin careta*. Gerona, Imprenta de Dorca, 127 pp.
- Ruiz Amado, Hilarión, 1862. *Estudios forestales. Los montes en sus relaciones con las necesidades de los pueblos. II. Parte segunda y tercera*. Tarragona, Imprenta de Puygrubí y Arís, 1.401 pp.
- Sánchez Martínez, José Domingo, 1998. *La política forestal en la provincia de Jaén. Una interpretación de la actuación pública durante la etapa de Administración centralizada (1940-1984)*. Diputación Provincial de Jaén, 492 pp.
- Ylla Moragas, José, 1975. "Sobre los montes de utilidad pública y los de dominio público". *Montes. Publicación de los Ingenieros de Montes*, n.º 179, pp. 27-29.