

# LOS CONSORCIOS PARA LA REPOBLACIÓN FORESTAL: HISTORIA Y PERSPECTIVAS.

I. PÉREZ-SOBA (1); J. PICOS (2)

(1) Diputación General de Aragón. Servicio Provincial de Medio Ambiente. Sección de Conservación del Medio Natural. Plaza de San Pedro Nolasco, 7. 50071 Zaragoza.

(2) Universidad de Vigo. Departamento de Ingeniería de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Escuela de Ingeniería Técnica Forestal. Campus "A Xunqueira". 36005 Pontevedra.

## RESUMEN

La figura de los consorcios para la repoblación forestal de montes de propiedad municipal o privada está regulada por la Ley y el Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado y la Ley y el Reglamento de Montes. Esta figura permitió, en particular, la actuación restauradora de la Administración en montes cuya propiedad era privada, pero cuyos beneficios incumbían a todos. No obstante, la figura legal del consorcio se basaba en una situación económica y social hoy periclitada, en la cual el Estado quería asegurarse de que sus inversiones fueran recuperables, para lo cual se establecían una serie de condiciones económicas netamente ventajosas para la Administración. Aun cuando ese régimen ha venido a ser sustancialmente modificado por la Ley 22/1982, de repoblaciones gratuitas en montes catalogados, no es menos cierto que sigue hoy sin darse una solución conjunta y coherente a los consorcios. Esa solución puede pasar por avanzar en lo apuntado por la Ley 22/1982, la correcta conexión de los consorcios con la política de declaración de montes de utilidad pública (lo cual fue señalado ya en 1944) y, quizá, en la revitalización de la figura del monte protector, cuyo origen se remonta a 1908.

**P.C.:** repoblación forestal, consorcios, monte protector, monte de utilidad pública.

## SUMMARY

The reforestation of both municipal and private woodlands by means of a consortium, is legislated by the Law and Regulations of the Forestry Patrimony of the State and the Forest Law and Regulations. The consortium was especially important to allow the Authorities the restoration of private woodlands whose benefits were of public interest. Nevertheless, the legal status of the consortium was based on a declined economical and social status in which the State had as main objective to ensure an economical benefit in all the investments. For that reason, numerous economic conditions (favouring to the Public Administration) were stabilised. Even when this regime has been essentially modified by the Law 22/1982 of Free Reforestation in Catalogued Woodlands, there isn't still a global and coherent solution to the consortia. This solution could be reached following the way marked on the Law 22/1982: the right link between consortia and the Public Utility Woodlands declaration policy (already remarked on 1944), and maybe in the revitalisation of the protective woodland figure, created on 1908.

**K.W.:** reforestation, consortium, protective woodland, public utility woodland.

## INTRODUCCIÓN: LA DISPONIBILIDAD DE TERRENOS PARA REPOBLACIÓN Y LA FIGURA DEL MONTE PROTECTOR.

Históricamente, el principal obstáculo de los muchos que se han opuesto a la repoblación forestal en España ha sido la disponibilidad de los terrenos, especialmente de propiedad privada. Es obvio que los beneficios de la repoblación forestal alcanzan a toda la sociedad española, e incluso a todo el planeta. Sin embargo, no es menos cierto que, desde un punto de vista meramente monetario, la repoblación no ofrece, en la mayor parte de España, atractivo para el propietario particular, salvo en aquellas zonas en las que el clima, el terreno o la posibilidad de riego permiten la repoblación con especies de crecimiento rápido (precisamente, las de menor interés restaurador y ecológico). En otro caso, es decir, en la repoblación con especies de crecimiento lento (como todos los pinos autóctonos, excepto *Pinus pinaster ssp. atlantica*) sucede casi siempre que los gastos de repoblación y de conservación superan ampliamente los ingresos por venta de la madera producida. Se puede argumentar que los beneficios económicos de una repoblación no son sólo los monetarios, ya que los llamados "beneficios indirectos" pueden valorarse económicamente, pero, desgraciadamente, eso es un pobre consuelo para el propietario de un monte privado. Por ello, son contados los casos en los que

la iniciativa privada ha repoblado sus terrenos a su costa, y la iniciativa repobladora ha recaído siempre en la Administración Forestal.

Sin embargo, y debido a las desdichadas desamortizaciones decimonónicas, la mayor parte de la propiedad forestal en España está en manos privadas. Eso nos plantea el problema recurrente: ¿cómo puede el Estado invertir, e intervenir, en terrenos privados, para lograr un bien de interés general como es la repoblación forestal? Esa pregunta predomina en los Cuerpos Forestales españoles desde el mismo momento en que éstos, acabadas por fin las presiones desamortizadoras, se plantean repoblaciones significativas (en torno a 1890). La primera figura con la que se trató de solucionar este problema fue la del “monte protector”, creada por la Ley de repoblación forestal de 24 de junio de 1908, desarrollada por Real Decreto de 8 de octubre de 1909. La idea era formar un Catálogo de Montes Protectores, paralelo al de montes de utilidad pública, y que, con las salvedades propias del hecho de que se tratara de propiedades privadas, sirviera para hacer una gestión coordinada y completa del territorio. El intento, sin embargo, no cuajó. Aunque se realizaron obras de repoblación forestal de terrenos particulares, ni fueron demasiadas, ni, sobre todo, llegó nunca a formarse un verdadero Catálogo como instrumento de gestión, pese a que hubo al menos cuatro intentos sucesivos de formar tal Catálogo: en 1908, en 1931, en 1956 y en 1975. Sin embargo, las relaciones de Montes Protectores no han llegado a ser realidad más que en algunas pocas provincias españolas. Este fracaso probablemente se debiera a la resistencia de los propietarios privados, que veían con gran desconfianza la intervención pública en sus terrenos.

### **ORIGEN Y NATURALEZA DE LOS CONSORCIOS.**

A mediados de la década de 1920, fracasado el primer intento de formar las relaciones de montes protectores, es cuando se habla de la posibilidad de que la Administración suscriba contratos para repoblar montes de propiedad particular. Estos contratos se denominaron, creemos que por vez primera, “consorcios” en el Real Decreto-Ley de 26 de julio de 1926, referente al Plan General de Repoblación Forestal de España, desarrollado en el Real Decreto de 24 de marzo de 1927. Tal idea se recoge después, mediante la figura de convenios con anticipos reintegrables, en la Ley de 9 de octubre de 1935, del Patrimonio Forestal del Estado. Nada podemos afirmar de la aplicación de estas normas, por falta de datos, aunque es probable que, en el primer caso, el fracaso del Plan General de Repoblación de 1926 y, en el segundo, la creciente anarquía que desembocó en la Guerra Civil de 1936-1939 dejaran estas disposiciones sin aplicación. En todo caso, de haberla tenido, no dejaron una huella significativa.

Sin embargo, pronto el Gobierno surgido de la Guerra Civil mostró interés por revitalizar el organismo creado en 1935, promulgando la Ley de 26 de agosto de 1939 que modificaba algunos de sus aspectos, y, finalmente, aprobando la Ley de 10 de marzo de 1941, considerada como la verdadera fundación del Patrimonio Forestal del Estado (P.F.E.), encargado de “restaurar, conservar e incrementar” la riqueza forestal propiedad del Estado, es decir, de adquirir terrenos, o derechos sobre ellos, para proceder a repoblarlos. Esta Ley estableció (art. 9) que, para el mejor cumplimiento de sus fines, el PFE podía suscribir consorcios para la repoblación forestal. Quizá esta figura del consorcio de 1941 podía haber pasado tan desapercibida como la del monte protector de 1908, los consorcios de 1926 o los anticipos para la repoblación de 1935. Pero no fue así por dos motivos:

- el decidido impulso político y económico que recibió la repoblación forestal a partir de la Guerra Civil. La acción del PFE supuso, con mucho, 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. Además, esta acción repobladora se valió, en numerosas ocasiones, y dada la utilidad pública de los trabajos previstos, de Decretos de repoblación obligatoria (art. 16 de la Ley del PFE, y 71 y siguientes de su Reglamento), y en los cuales se preveía la suscripción de consorcios forzosos con particulares.

- la obligación establecida en el artículo 18 de la Ley de 1941 de que, para que el PFE pudiera repoblar un terreno debía, previamente, suscribir un consorcio con el propietario, con independencia de que éste fuera público o privado, e incluso aunque se tratara de montes de U.P. El consorcio ya no era un medio para repoblar terrenos privados, sino el único mecanismo para repoblar terrenos que no

fueran del Estado, aunque fueran públicos.

Como también es bien sabido, el consorcio consiste en un contrato administrativo (salvo que no intervenga la Administración Forestal, en cuyo caso es un contrato civil), formalizado en unas bases, mediante el cual un propietario, público o privado, conservando la propiedad de un monte, lo pone a completa disposición del organismo repoblador para que éste lo repueble y gestione el arbolado creado, adquiriendo al tiempo un derecho real de vuelo (que en las bases tipo de los consorcios, en cambio, se reflejaba como la propiedad del arbolado creado, aunque no tuviera por qué ser así según la estricta aplicación de la Ley: LABORDA, 1991, p. 1036). A partir de la firma del consorcio, se inicia un control de los ingresos y gastos derivados de la repoblación. Los ingresos derivan exclusivamente de la venta de los aprovechamientos de madera, y, se distribuyen entre el repoblador y la propiedad del terreno, de acuerdo a una distribución que, durante muchos años, fue manifiestamente favorable al repoblador: en general, dos tercios para éste y un tercio para el dueño del suelo. Los gastos son múltiples, y su valoración es muy variable, ya que, a los indiscutibles de repoblación e inversiones reales posteriores (tratamientos selvícolas, caminos, etc.) se podrían sumar las partes proporcionales de las inversiones de la Administración Forestal en el conjunto de montes a su cargo, en guardería forestal, prevención de incendios, etc. (MONTERO DE BURGOS, 1994, pp. 9-10). Esta situación continúa hasta que la Administración, mediante su participación en los ingresos, pueda resarcirse de todos los gastos que ese monte le ha producido. La rescisión anticipada del consorcio se produce por iniciativa del propietario, con tal que éste abone la deuda acumulada hasta ese momento.

En definitiva, el aspecto formal de un consorcio es el de un negocio, lo que ha causado que muchas veces se acusara a la Administración Forestal de tener una visión productivista. Sin embargo, todo prueba que, en el momento de suscribir un consorcio, ni la Administración Forestal ni la mayoría de los propietarios pensaban seriamente en hacer negocio alguno. Innumerables escritos de esa época, como las propias memorias informativas de los consorcios, no se refieren jamás de manera real a beneficios económicos, sino a los beneficios ecológicos o sociales de la repoblación. Lo mismo cabe decir de los propietarios de los terrenos, singularmente de los Ayuntamientos, para los que los beneficios de la repoblación forestal en todos sus aspectos eran secundarios frente a la solución del paro obrero (SIMÓN, 1952). Para ambos era patente que el consorcio como negocio es, casi siempre, ruinoso tanto para el propietario como para la Administración repobladora. Para el propietario, por el lucro cesante que el arbolado causa en su terreno, coste que no se compensa por los ingresos de la venta de madera, por la baja productividad antes comentada. Para la Administración, porque es imposible, en la mayoría de los casos, que el propietario llegue jamás a compensarla de los gastos realizados, aun cuando éstos se valoren de manera moderada (ello supone, por cierto, que la duración del consorcio pasa a ser eterna, “interminable”, como para un caso concreto acusa MARAVER, 1999).

En nuestra opinión, la interpretación correcta es que tal obligación le fue impuesta a la Administración Forestal por la Administración Económica. Era una época en la que España atravesaba serios problemas económicos, y la Administración Económica tuvo por costumbre, durante mucho tiempo, asegurar que la inversión del Estado en cualquier propiedad no estatal iba a tener, a medio plazo, un retorno que compensara al Estado de sus gastos iniciales. De hecho, tradicionalmente se ha atribuido la paternidad de la idea del consorcio al aragonés José Larraz, ministro de Hacienda en el primer Gobierno después de la guerra (MONTERO DE BURGOS, 1994, p. 6), no a ningún forestal ni al Ministro de Agricultura. Ello nos sugiere que, a medida que la situación económica española fue mejorando, esa obligación generalizada de consorciar debía haber desaparecido, o al menos haberse atenuado. Pero no fue así, y lo cual es atribuible a varias causas, ninguna relacionada con una mera visión productivista

- por un lado, evidentemente, la propia inercia administrativa.
- por otro, la separación, muy útil en algunos aspectos pero perniciosa en otros, que se dio entre 1941 y 1971 entre la labor de repoblación forestal y corrección de la erosión (encomendada al Patrimonio Forestal del Estado) y la gestión de los montes de utilidad pública no repoblados con cargo al Presupuesto del Estado (encomendada al Distrito Forestal). La suscripción de un consorcio

sobre monte de U.P. implicaba la entrega inmediata de éste al PFE por parte del Distrito. Puede pensarse que el interés del PFE por no perder competencias frente al Distrito contribuyera a mantener la obligatoriedad generalizada del consorcio.

- por último, la facilidad para la gestión del monte consorciado, puesto que, al ser la Administración Forestal la que posee el arbolado, lo enajena directamente, lo cual, como señala GUTIÉRREZ (1998, p. 229), “supone en general para ésta mayores facultades de decisión y control, no sólo en los aspectos técnico-facultativos, sino también en los económicos”.

### **MONTE CONSORCIADO, FRENTE A MONTE DE UTILIDAD PÚBLICA.**

Por otra parte, la obligación general de suscribir consorcios hizo que éstos se desligaran de los montes de utilidad pública: si lo que se pretendía era repoblar un monte, resultaba superfluo declararlo de utilidad pública cuando, aunque así se hiciera, iba a ser precisa de todas maneras la suscripción de un consorcio. Ello creaba una contradicción: si la figura del monte de U.P. fue creada para conservar el arbolado, o favorecer la repoblación de yermos, ¿no sería lógico que todos los montes consorciados que fueran de propiedad pública fueran incluidos en el Catálogo de montes de U.P.? Así lo entendió una Ley muy poco posterior a la del PFE: la Ley de 26 de mayo de 1944, incomprensiblemente olvidada, pero no derogada expresamente, que establece en su preámbulo que “el mejor cumplimiento de la Ley antes mencionada [la del PFE] aconseja ciertas ampliaciones de sus conceptos (...), encaminadas (...) a otorgar sin merma de los derechos del propietario, la condición de montes de utilidad pública a los terrenos donde se actúe, previo convenio con sus dueños, con el fin de proveer a la mejor defensa de las repoblaciones y de los recursos del Estado invertidos en ellas”, y en su artículo 4º indica que “los acuerdos de repoblación o restauración forestal de los terrenos o montes, incluso aquellos en los que el Patrimonio Forestal del Estado ejecute trabajos mediante convenio con sus propietarios, llevarán aparejadas sin otros trámites la inclusión de tales predios en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública”.

Hoy, parece excesivo esa inclusión “sin otros trámites” en el CMUP (habría que tramitar un expediente que incluyera al menos un trámite de audiencia), pero es clarísimo el mandato legal expreso de considerar que los montes públicos consorciados debían ser de utilidad pública. Por motivos que ignoramos, ese mandato no caló en la conciencia forestal, y ni la Ley de Montes de 1957 (LM) ni el Reglamento de 1962 (RM) contemplan esa convergencia entre los montes consorciados y los de U.P. De hecho, el consorciado resulta ser un monte poco defendido legalmente (a excepción de su arbolado):

- los montes de utilidad pública tienen prioridad absoluta en el deslinde, hasta el punto de que el Título III del Libro I del RM sólo se refiere a “deslinde de montes catalogados”
- a menudo el RM habla de “monte público” como sinónimo de “monte de utilidad pública”.
- la inscripción registral, obligatoria en el caso de un M.U.P. (art. 69.1 RM), se limita al derecho real de vuelo en monte consorciado, con inscripción subsidiaria por la Administración Forestal sólo si el monte no esté registrado (art. 290 RM), lo cual, como señala CORRAL (1982, p. 75), deja “abiertos peligrosos portillos (...) para que se desmoronen costosas obras de indudable importancia social”.
- lo mismo cabe decir en cuanto a la redacción de proyectos de ordenación, prioritarios sólo para montes de U.P. y, curiosamente, para los teóricos montes protectores (art. 204 RM).

### **LAS LEYES 5/1977 Y 22/1982.**

Aparte de la citada Ley de 1944, se han dado dos pasos para, por un lado, tratar de aliviar las condiciones económicas de los consorcios y, por otro, mejorar la coordinación entre los montes consorciados y los de utilidad pública. Así, la Ley 5/1977, de 4 de enero, de fomento de la producción forestal, y su reglamento (Reales Decretos 1279/1978 y 1404/1982), trataron de potenciar la figura del convenio, mucho más flexible y ventajosa para el propietario, y contemplaron la conversión de consorcios en convenios. No obstante, la figura del convenio resultó, de nuevo, sólo atractiva para montes repoblados con especies de crecimiento rápido.

Mucho más importante fue la Ley 22/1982, de 16 de junio, de repoblaciones gratuitas en montes catalogados. Ya su nombre indicaba que su principal intención fue la de derogar el citado artículo 18 de la Ley del PFE, autorizando por tanto a la Administración Forestal a repoblar sin consorcio en los montes de U.P, lo cual también quita sentido a la suscripción de un consorcio sobre monte público de libre disposición, ya que, de querer repoblar un terreno municipal, es porque éste reúne los requisitos para ser declarado de utilidad pública, y basta declararlo así. Pero a ello esta Ley añadió la modificación general de los consorcios ya firmados sobre montes de U.P., renunciando la Administración Forestal a la compensación por las inversiones realizadas a partir de 1982, y a su participación en los aprovechamientos futuros. Como señala GUTIÉRREZ (1998, p. 230), la Ley 22/1982 promovió decididamente el interés de los Ayuntamientos por declarar de U.P. sus montes consorciados, dada la inmediata mejora de las condiciones económicas que esto supone. No obstante, esta Ley, tras dar ese paso decisivo, no dio el siguiente, que parecía evidente: el de condonar las deudas anteriores a 1982, ya que, de lo contrario, se crean evidentes agravios comparativos entre los consorcios más antiguos (con más deuda) y los más recientes, por no hablar de los montes repoblados después de 1982. Es más, la Ley dispone que el 15% del importe de los aprovechamientos maderables que debiera ir al fondo de mejoras se destine a compensar esa deuda. Como la Administración Forestal ya no es, en general, organismo autónomo, tal ingreso va a las arcas de la Administración Económica, y se pierde para el monte.

## CONCLUSIONES

Es imposible en tan escaso espacio, reflejar conclusiones sobre un problema tan importante y complejo. No obstante, podemos proponer, de manera provisional, dos:

- sobre los consorcios ya suscritos sobre montes de U.P., o los que así se declaren, parece de todo punto procedente avanzar más allá de lo que indica la Ley 22/1982, y condonar las deudas contraídas desde un inicio. Eso requiere, desde luego, una ley, y tal hizo por ejemplo la Disposición Transitoria Segunda de la Ley riojana 2/1995, de 10 de febrero. Precisamente el caso de La Rioja muestra la importancia económica de esta medida, que en esa pequeña Comunidad supone la condonación de una deuda (incobrable, por otra parte) de 649 millones de pesetas (Decreto 66/1998, de 11 de diciembre). Ello no supone, por otro lado, que la Administración Forestal pierda la capacidad de enajenar los productos, pues la propiedad del arbolado seguiría correspondiéndole aun cuando haya renunciado a la compensación económica.

- a pesar de que la CE ha dedicado importantes sumas a la repoblación de terrenos privados, no hay que olvidar que esa política se ha situado en el seno de la Política Agraria Común, de modo que se ha hecho, con frecuencia, más hincapié en retirar campos agrícolas de la producción que en repoblar terrenos de vocación forestal. Además, con la política de subvenciones la Administración se limita a un papel de mera supervisora de la correcta realización del gasto. Es nuestra opinión la de que, si la repoblación de un terreno privado es de interés público, la Administración Forestal debe invertir dinero de sus presupuestos y ejecutar la obra por sí misma, adquiriendo de esa manera el derecho no sólo de controlar, sino de gestionar la masa que ha creado, incluso por un período de tiempo ilimitado. Pero, para ello, establecer cláusulas económicas como las de los consorcios resulta fuera de lugar, y retrae a los particulares. Resultaría, a nuestro juicio, de un interés mucho mayor retomar la figura del monte protector como paralelo al de utilidad pública: sin dotarle de algunas características que sólo son concebibles para terrenos públicos (como la no enajenabilidad, o la inembargabilidad), pero ejerciendo el mismo control e inversión que en ellos, y por tanto, gestionando de una manera conjunta un territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- CORRAL, F.; (1982). *La protección registral de los montes*. Revista de estudios agrosociales, 31 (121), pp. 63-79.
- GUTIÉRREZ, J.M.; (1998). *Comercialización de los productos de las claras*. En VV.AA., *Jornadas sobre cortas de mejora de las masas españolas*. E.T.S. Ingenieros de Montes. Madrid, pp. 221-237.
- LABORDA, E.; (1991). *Del régimen aplicable a la creación de consorcios para la repoblación*

*forestal*. La Ley, 4, 1035–1043.

MARAVÉ, E.; (1999). *Los consorcios y la administración: una historia que no debe ser interminable*. Montes, 57, 61-66.

MASA, M.; (1964). *Legislación de montes. Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de 1962*. Nauta. Barcelona. 888 pp.

MONTERO DE BURGOS, J.L.; (1994). *Actualizar los antiguos consorcios*. Revista Forestal Española, 10, 6-10.

SIMÓN, E. de; (1952). *Replantaciones en consorcio*. Montes, 46, pp. 241 y ss.