

ANALISIS DEL NUEVO CATALOGO DE MONTES DE UTILIDAD PUBLICA DE GUIPUZCOA

MARIA TERESA RIBELLES SANS

UNIVERSITAT DE LLEIDA - ETSEA - ROVIRA ROURE 177 - 25.198 LLEIDA

RESUMEN

Con fecha 4 de diciembre de 1995 se publicó el nuevo Catálogo de Montes de Utilidad Pública del Territorio Histórico de Guipúzcoa, que sustituye al elaborado en el año 1901.

Se ofrecen las innovaciones estructurales incorporadas en ese registro público y se analiza la evolución que ha tenido en casi un siglo de trayectoria, abordando aspectos tales como el destacado incremento del patrimonio forestal perteneciente a la Exma. Diputación Foral de Guipúzcoa, el estado de saneamiento de la propiedad de los fundos incluidos, la modificación habida en las superficies arboladas, etc.

P.C.: Catálogo de Montes de Utilidad Pública, Demanialidad, Guipúzcoa.

SUMMARY

The Foral Diputacion of Guipuzcoa in use of its legals atributions, has approved, the 4 december 1995, the New Public Forests Catalogue, where must be registered all the publics forests of this Historic Territory.

This paper analyses the structurals and methodologics innovations incorporeds in this public record inside the juridical framework, structuring it, like a true legal document, actual and effective, showing the situation of the public forest surface in Guipuzcoa.

K.W.: Public Forest Catalogue, Public Domain, Guipuzcoa.

INTRODUCCION

La gestión y tutela por parte de la Administración, de los montes de Utilidad Pública (figura de larga tradición forestal y normativa en nuestra legislación forestal), ha posibilitado la pervivencia, desarrollo, conservación y consolidación de un importante patrimonio forestal público. Para que un monte o terreno forestal merezca tal consideración, precisa que su titularidad corresponda a una Entidad Territorial de Derecho Público (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos, Entidades Locales Menores o Mancomunidades Forestales) y que además por sus condiciones específicas sea necesario mantener o repoblar a fin de incidir sobre sus aspectos físicos, económicos, de salubridad pública, régimen de aguas, seguridad de los terrenos o interés ecológico en general.

La declaración de un monte como de utilidad pública conlleva simultáneamente su inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, acto que le dota de un régimen jurídico especial caracterizado por las notas de presunción de propiedad, inembargabilidad (aunque excepcionalmente los aprovechamientos pueden servir de garantía hipotecaria), ser enajenable sólo por ley, potestad sancionadora, facultad de deslinde, administración y tutela por parte de la Administración Forestal (GUAITA, 1951 y 1986).

El Catálogo de Montes de Utilidad Pública surgió como consecuencia y como respuesta a la política desamortizadora llevada a efecto en la época y a una situación forestal preocupante, motivada por una serie de factores que coincidieron en el tiempo y que llevaron a una situación casi insostenible para nuestros bosques. Por Real Decreto de 1 de Febrero de 1901 se aprobó después de múltiples intentos, el Catálogo definitivo, con la denominación de “Catálogo de los Montes y demás terrenos forestales exceptuados de la desamortización por razones de Utilidad Pública”, recogiendo la totalidad de las provincias españolas, excepto las de Alava y Navarra. Posteriormente se acometieron distintas reformas para la actualización del Catálogo, como la llevada a cabo con la Orden Ministerial de 24 de abril de 1931 y la iniciada en los años cincuenta, impulsada por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial para determinar el estado legal de los montes de Utilidad Pública, incluyendo un importante trabajo de deslindes y amojonamientos que completará la labor que se había estado llevando a cabo. Así, el 31 de mayo de 1966 se ordena la ampliación, rectificación y puesta al día del Catálogo. Además, toda la información contenida en los Catálogos provinciales está en continua evolución con las rectificaciones (nuevas inscripciones o exclusiones) que se han ido efectuando (GORDO et al. 1990).

MARCO JURIDICO COMPETENCIAL

La Diputación Foral de Guipúzcoa, con anterioridad a la actual organización competencial, ostentaba en materia de montes hasta el año 1937, las atribuciones administrativas, de planificación y económicas que tradicionalmente venía ejerciendo sin contradecir las leyes y ordenanzas generales, pero con capacidad normativa propia .

El mandato constitucional del artículo 45 de la Constitución Española de 1978, reconoce y consagra el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado, e impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización de todos los recursos naturales, entre los que aparece el “Patrimonio Forestal“. Además la norma constitucional atribuyó la competencia para dictar normas sobre montes, al Estado y a las Comunidades Autónomas. Efectivamente, el art 148 de la Constitución Española dispone que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias..... 8. Los montes y aprovechamientos forestales.....”. En cumplimiento del mandato constitucional y en virtud del traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de conservación de la naturaleza y una vez recuperadas por la Diputación Foral de Guipúzcoa en el año 1985 las competencias plenas en el tema montes, esta Institución ha continuado desarrollando una política orientada a la potenciación del suelo forestal. Fue la Ley 27/83 de 25 de Noviembre de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos“ y en concreto los arts. 7 a) 7 y 7 a) 9 de dicha norma los que atribuyen competencia exclusiva en materia de conservación, defensa y protección de los Montes; repoblaciones forestales; aprovechamientos y servicios forestales; vías pecuarias y caminos forestales; regulación y gestión de la Guardería Forestal; la conservación y mejora de suelos forestales y agrícolas; la regulación del régimen de los Montes de Usos Comunes y del resto de Montes Demaniales o privativos Provinciales y Municipales.

En virtud de esas competencias recuperadas, se ha publicado la Norma Foral de Montes de Guipúzcoa 6/1994 de 8 de julio que ha significado la consolidación de la línea conservadora del medio y patrimonio forestal, adscribiendo los montes de Utilidad Pública pertenecientes a Entidades de Derecho Público a la consideración de bienes demaniales y abriendo el Catálogo a los montes protectores, aquellos que siendo de propiedad privada, queden expresamente afectos a la función pública forestal.

El artículo 22 de dicha Norma Foral en referencia a los Registros Administrativos establece” la Administración Forestal mantendrá y actualizará los siguientes Registros Administrativos:

- El Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa..
- El Inventario Forestal de Guipúzcoa

Además se dan facultades a la Diputación Foral de Guipúzcoa para desarrollar reglamentariamente, el contenido, la tramitación y las particularidades de dichos Registros Administrativos.

De todos es conocida la diversidad de régimen jurídico de los montes estatales, de los de las Comunidades Autónomas, de los provinciales y de los montes municipales, cuestión que ha suscitado un importante debate y discusión doctrinal debido al gran confusionismo que se ha generado en torno a este tema. En este sentido parece que el legislador ha comenzado a tomar conciencia de ello y ya se ha publicado alguna norma en el ámbito autonómico que intenta unificar preceptos. Este es el caso de la Norma Foral de Montes de Guipúzcoa 6/1994 de 8 de julio que aboga claramente por el criterio absoluto de la demanialidad. La Memoria Explicativa del Anteproyecto de la Norma Foral dispone que dicha norma articula el régimen jurídico de los Montes apoyándose en la regulación de los bienes realizada por la legislación básica aplicable en la materia y con el nivel competencial que ostenta el Territorio Histórico. Del articulado de la Norma se desprende que los Montes de Utilidad Pública se considerarán demaniales, es decir, del dominio público de las entidades que ostenten su titularidad, y por tanto, gozarán del régimen de protección máximo que el ordenamiento jurídico otorga a esa clase de bienes. Se configura en consecuencia, una efectiva voluntad del legislador de ir hacia una demanialización de todos los montes cuya titularidad corresponda a entidades de Derecho Público, que sean de utilidad pública, debiendo tener todos estos bienes, el mismo régimen jurídico (RIBELLES, M.T. 1994). Debe resaltarse el dato de la inclusión de los montes protectores de particulares, en el Catálogo, lo que inclina a pensar que se extiende la condición de demaniales, a esta categoría de bienes.

Reconocida pues, la importancia de ese Registro e interpretando que con el transcurso del tiempo el Catálogo hasta hace poco vigente, ha ido perdiendo virtualidad operativa, ha sido evidente la necesidad de actualización de los datos que se contienen en él, así como a la adecuación de su anticuada configuración para hacerlo más útil y dinámico, y permitiendo su tratamiento informático tras las refundiciones y/o las agregaciones efectuadas. Teniendo en cuenta todo lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la Norma Foral 6/1994 de 8 de julio de Montes de Guipúzcoa, se ha dictado el Decreto Foral 108/1995 de 21 de Noviembre (publicado en el Boletín Oficial de Guipúzcoa el 4 /12/1995 nº 230), por el que se crea y establecen las características del nuevo Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa, como registro público de carácter administrativo, en el que se incluyan todos los montes declarados de Utilidad Pública, tanto los de titularidad pública, como los montes que se declaren protectores, es decir, los que siendo de propiedad privada, queden afectos a la función pública forestal.

ESTRUCTURA DEL NUEVO CATALOGO

Recogiendo el espíritu del concepto que del Catálogo de Montes de Utilidad Pública ofrecen la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y el Reglamento de 22 de febrero de 1962, la Norma Foral de Montes de Guipúzcoa 6/1994 de 8 de julio (publicada en el B.O.G. el 15 de julio de 1994), lo define como un registro público de carácter administrativo, en el que se incluyen todos los montes declarados de utilidad pública, tanto los de titularidad pública, como los montes que se declaren protectores.

La nueva estructura del Catálogo intenta conjugar por un lado, los imperativos legales establecidos por la Ley y el Reglamento de Montes y por otro, el nuevo enfoque que se pretende y es necesario dar, de manera que se contenga en el mismo una información completa, funcional y apta para el tráfico.

Con la nueva actualización, después del proceso de refundiciones y agregaciones efectuado, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa ha quedado constituido por 88 predios pertenecientes a 43 Entidades Territoriales diferentes, registrándose en conjunto, una superficie pública forestal de 33.033 ha.

Dicha superficie se encuentra repartida de la siguiente forma:

- La Diputación Foral es propietaria de 20 predios, estando todos ellos debidamente registrados, con una cabida de 5.813 ha. Hay que hacer notar que de esos 20 predios de los que es titular la Diputación Foral, 3 pertenecían al Estado, habiendo sido transferidos primero al Gobierno Vasco, en virtud del Decreto de Transferencias de 1981, y posteriormente a la Diputación por el Decreto de Traspaso de Competencias en 1985, con una cabida de 1004 ha.
- Las Entidades Municipales ostentan la titularidad de 68 predios, de los cuales 53 figuran inscritos en el Registro, 27 están deslindados y 15 amojonados, siendo la cabida total de 26.216 ha.

El nuevo Catálogo de Montes de Utilidad Pública se presenta y consta de dos volúmenes:

- Tomo I denominado Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa, en el que se contienen los datos o elementos más representativos e ilustrativos de los predios.
- Tomo II denominado Libro de Asientos y Notas Marginales de los Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa, que contiene aquella información que, aunque menos relevante, es también necesaria para completar la documentación contenida en este registro.

SISTEMATICA DEL CATALOGO

El Catálogo se estructura numerando los montes correlativamente inscritos en folios independientes, ordenados según el número de identificación compuesto por cinco dígitos. De ellos, el primero atiende a su pertenencia, correspondiendo el número 1 a los montes cuya titularidad ostente la Diputación Foral de Guipúzcoa, incluyendo junto a los propios de la Diputación Foral, los tres montes transferidos por el Gobierno Vasco que a su vez se transfirieron por el Estado; el número 2 identifica a los montes de los Ayuntamientos; el número 3 a los montes de otras Entidades Locales, reservándose el número 4 para los montes que se declaren protectores cuando se confeccione su relación.

Los tres dígitos siguientes forman un grupo relativo a la identificación codificada del término municipal donde radica la mayor superficie del predio, conforme a la clave que al efecto maneja la Administración; hay que hacer notar que por lo que respecta a las Instituciones Consuetudinarias (Mancomunidad de Enirio Aralar y las Parzonerías, los dígitos de identificación, corresponden a Ordicia y Segura respectivamente, sedes de las citadas entidades locales).

Por último, el quinto dígito señala la numeración correlativa del monte dentro de los grupos anteriores: titularidad (1,2, o .3) y término municipal (.000.).

Para cada monte se abrirá un folio o ficha, que recogerá la denominación, el término municipal en que se encuentra ubicado, su número de identificación (según el código antes comentado), su pertenencia (entidad propietaria titular, que hasta que no se incorporen los montes protectores será siempre una Entidad de Derecho Público), los datos administrativos y datos físicos del monte.

En los datos administrativos se incluyen:

1. Clave o número del monte en el anterior Catálogo y/o en su caso, las refundiciones, agregaciones, nuevas constituciones o inclusiones, de las que procede.
2. Atributo relacionado con la inscripción en el Registro de la Propiedad.
3. Descripción general de los límites administrativos y/o geográficos del monte, apoyándose especialmente para ello, en la colindancia con otros predios de Utilidad Pública y en accidentes naturales cuando existen.
4. Condición del predio sobre su estado de deslinde y amojonamiento. Los aspectos formales de igual modo que las anotaciones en el Registro de la Propiedad, se recogen de forma completa en el Tomo II, Libro de Asientos y Notas Marginales de los Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa.
5. Gravámenes de toda clase que soporte el monte y su propiedad (servidumbres, ocupaciones, enclavados, puestos de caza en líneas tradicionales, usos comunales, etc).
6. Mención de los Planes actualmente vigentes para la ordenación y regulación de los usos, servicios, y aprovechamientos del monte, así como su previsible integración en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Guipúzcoa.
7. Consorcios o Convenios existentes, con indicación expresa de la superficie afectada, fecha de formalización, período de duración, etc. Este apartado sólo aparece cuando el monte esté consorciado, bien con el extinto Patrimonio Forestal del Estado (PFE) cuyos derechos detenta en la actualidad la Diputación Foral de Guipúzcoa, o bien con esta Institución directamente. Debe consignarse también, el año de formalización del consorcio, el período de duración del mismo, la superficie legalmente convenida (aunque luego no fuera la repoblada), y por último, la clave numérica de identificación a la que correspondía el monte en el Elenco o registro de bienes a cargo del Patrimonio Forestal del Estado.

Los datos físicos se consignan en los siguientes apartados:

1. Cabida total, que expresa la superficie evaluada dentro del contorno general del monte.
2. Cabida pública, que recoge únicamente la superficie del monte que tiene ese carácter público (es decir, ya deducidos los enclavados y parcelas expropiadas). La razón de esta medida radica en que al existir en ocasiones para el mismo monte distintas magnitudes de su superficie en función de la procedencia de la información, ha sido preciso adoptar un criterio de prioridad para la selección de esas fuentes. De este modo, la cifra reflejada corresponderá en primer lugar, a la superficie obtenida de los planos rodalizados, cuando éstos sean recientes; en su defecto, la proporcionada por el deslinde cuando existiera; finalmente, si se careciera de las dos fuentes anteriores, se anota la superficie estimada de comprobaciones *in situ* o bien la que viene en el antiguo Catálogo. La explicación acerca del criterio seleccionado consta en el Libro de Asientos y Notas Marginales de los Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa.
3. Datos fisiográficos: altitud máxima y mínima.
4. Características de la vegetación arbórea clasificada por superficies según la siguiente tipología: coníferas monoespecíficas, coníferas en mezcla, frondosas monoespecíficas, frondosas en mezcla y masa mixta de coníferas y frondosas. Desde luego, la diferencia entre la superficie pública del monte y la suma de las anteriores, está integrada por la vegetación arbustiva o herbácea y por zonas improductivas (roquedos, canteras, etc).

El Tomo II denominado Libro de Asientos y Notas Marginales de los Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa se estructura por montes siguiendo la enumeración correlativa del Catálogo. Se compone de folios independientes para cada monte, en los que se reseñan los Asientos (inscripciones, fechas de aprobaciones de consorcios y convenios, agregaciones, permutas, ocupaciones, servidumbres, amojonamientos, deslindes, etc.) y las Notas

Marginales de interés (estudios técnicos, dotación de infraestructuras, aspectos históricos-culturales, etc).

CONCLUSIONES

A modo de conclusión cabe hacer notar que el nuevo Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa, se ha pretendido estructurar como un verdadero registro público, plenamente abierto al tráfico, que posibilite una necesaria y constante actualización, su tratamiento informático y que en definitiva permita caracterizar la evolución de las especies y poseer un claro conocimiento de la situación de la superficie forestal pública de los montes en Guipúzcoa.

BIBLIOGRAFIA

GORDO, J y GIL, L., 1990. Los bosques españoles y el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Revista de Ecología, Fuera de Serie nº 1.

GUAITA, A., 1951. Régimen Jurídico-Administrativo de los Montes. Porto y Cía. Editores. Santiago de Compostela.

GUAITA, A., 1986. Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas. Civitas. Madrid.

RIBELLES SANS M^a T., 1994. Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los Montes de Utilidad Pública. IV Congreso Nacional de Derecho Agrario.

DECRETO FORAL 108/1995 de 21 de noviembre. Diputación Foral de Guipúzcoa. El Nuevo Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Guipúzcoa.

NORMA FORAL DE MONTES DE GUIPUZCOA 6/1994 de 8 de julio.