

## LOS MONTES VALENCIANOS VISTOS DESDE SU ASPECTO JURÍDICO

**Ricardo de Vicente Domingo**

Doctor en Derecho

**M**UCHÍSIMAS gracias, gracias por esta presentación y por la invitación de la Real Sociedad Económica de Amigos del País, a participar en esta jornada sobre los montes y los espacios naturales.

Creo que me va a servir poco todo lo que traigo escrito, en parte porque también el anterior ponente Juan Uriol se ha referido a los temas que yo iba a tratar, por lo que me van a perdonar que quizá la exposición sea un poquito desvalijada pero voy a procurar no excederme de los 20 minutos y contar algunas cosas.

Lo que tenía preparado, más que hacer una exposición farragosa e incluso algo indigesta de lo que es el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, era, un poco, ver las pinceladas históricas que nos habían llevado al momento actual.

Eso lo voy a tratar de hacer pero con la mayor brevedad posible para ver por qué estamos donde estamos, es decir, estamos en un momento de la protección de los montes en el que la figura estrella es la que nos han contado aquí, es decir, la declaración de espacios naturales protegidos a través de las diversas figuras que el ordenamiento jurídico prevé a nivel estatal desde la ley 1989, a nivel autonómico a través de las leyes de protección de espacios naturales, y en todo ese conjunto de figuras pues la verdad es que se ha conseguido estudiar a fondo los espacios forestales que reclaman una atención desde el punto de vista de la protección, como espacios naturales por la puesta en valor del ordenamiento forestal. Y junto a ello, el estudio a fondo de todos los aspectos concretos: biológico, de diversidad y de las especies forestales que hay allí instaladas del suelo, es decir, de todo el conjunto de relaciones físico-ambientales en la que están los montes para así poder deducir un régimen jurídico. Ambos aspectos, pues, han ido y tienen que ir muy al alimón, ya que el legislador no puede construir un régimen de derechos y deberes de los propietarios por sí solo. Así dicho, pienso en un paréntesis que los espacios forestales son los grandes olvidados de los espacios naturales protegidos, lo que no facilita conseguir un régimen de derechos y de deberes de esos espacios ni puede construir un régimen

de las actividades y de los usos de esos espacios al margen de un conocimiento científico cada vez más exhaustivo de esas zonas, porque se estaría construyendo una norma en el aire, que incluso hasta podría hacer daño, ya que de aplicar un régimen de usos o de actividades del suelo dentro de los usos naturales, no nos vayamos a usos artificiales de conceder derechos urbanísticos, aspectos que el legislador no esta por la labor de conceder estos derechos urbanísticos y bien que hace en principio. En ese sentido, en las zonas de espacios naturales si esos mismos recursos naturales no están bien compatibilizados y estudiados pueden resultar perjudiciales, incluso, hasta las repoblaciones forestales que en principio son algo bueno y que deberían tener su sumisión a una estimación de impacto ambiental para ver también las consecuencias que eso tiene.

Estamos ante el final de una larga historia de desarrollo y protección de los montes en deterioro. El intento de frenar ese deterioro de los montes, como se decía, es la figura estrella de la protección de los espacios desprotegidos. Hasta que eso tenga lugar, puede haber transcurrido mucho tiempo, pero creo que vale la pena aunque sea muy brevemente, ver como desde el principio en España y, creo que lo aplicable al conjunto de España es aplicable a la comunidad valenciana, porque lo que yo he podido barajar, que no ha sido demasiado, pero si el libro blanco de la política forestal, cuando hace una referencia de la forestación de la comunidad valenciana a los aspectos históricos, pues, digamos que los problemas históricos del monte de la comunidad valenciana son similares a los problemas que ha padecido el resto del Estado. Pero cada vez la historia nos dice que hasta la Edad media se veían los bosques con una riqueza inagotable, pero por su uso se han ido deteriorando y se han ido transformando en espacios cada vez más reducidos. Desde zonas muy amplias se ha pasado a unos espacios forestales todavía amplios pero no como los de antes, de modo que hasta el mito de la ardilla que pasaba desde Gibraltar a los Pirineos por sus copas sin bajarse del suelo fue, quizá, un mito pero reflejaba que los montes españoles hasta esa época tenían un buen estado de cobertura y, por lo tanto, tampoco había necesidad de unas normas específica de protección. Ahora las normas de protección son administrativas, pero entonces eran penales, como por ejemplo el Rey Sabio en el fuero Real o en la Cortes de Valladolid de 1256 aplicaba la máxima pena a aquellos que hicieran fuego que pudiera quemar los montes. El Rey Sabio aparte de Sabio tenía ideas claras que hoy veríamos con exageración o, ¿quién sabe?. El reinado de los Reyes Católicos supuso el apogeo de la mesta lo que favoreció la trashumancia con una serie de justicias que perjudicaron el bosque y la agricultura por el ramoneo. Entonces tuvieron que intervenir en favor de los montes las repoblaciones de trató de poner en acción Felipe II como defensa de nuestros montes agredidos por el pastoreo extensivo, la fabricación naval e industrial (ferrerías) y las cortas incontroladas, así se dice en la cita que suele aparecer en los libros históricos de Don Diego de una instrucción de 1582 en la que el propio rey dice: “una cosa deseo ver acabar de tratar y es lo que toca en la conservación de los montes y aumento de ellos y que no es mucho menester y que andar muy al cabo

temo que los que vengan después de nosotros han de tener mucha queja de que se los dejemos consumidos”.

Felipe IV en 1656 confirma una instrucción de su intendente de fábricas, montes y plantas. Pérez de Bustamante las destaca por ser una de las primeras relaciones jurídicas y de los montes. En ella se apuntan auténticos criterios científicos destacándose los bosques reales, tal como se nos ha dicho, es opinión común de que la supervivencia de estos bosques es debido a la afición de los Reyes por la caza. Los montes no mejoraron con el reinado de los Borbones ya que nuestra potencia ganadera del siglo XV como nuestra potencia naval de siglo XVIII, se obtuvieron a expensas de los montes que los convirtieron en la armada, en lo que se ha venido a decir en bosques flotantes.

Fernando VI dictó una ordenanza de montes en 1748 que resultó ser muy opresiva para el propietario forestal hasta su supresión por las cortes de Cádiz en 1812, lo que preparó el terreno hacia lo que se conoce ahora como las desamortizaciones, que algunos han calificado como un auténtico suicidio colectivo de los montes por lo que supuso: ventas masivas de montes públicos desamortizados que ni sirvieron para llenar las arcas porque los precios estaban envilecidos y que supusieron más para lo contrario, pues lejos de conseguir la protección de los montes supuso su destrucción por tala masiva de los mismos. Después vinieron, lógicamente, las inundaciones siendo muy conocidas y famosas las inundaciones de 1864 del río Júcar y las de 1878 del río Guadalentín.

Ahí es cuando aparecen los ingenieros de montes con sus estudios y comisiones de montes que vinieron a analizar la situación y aconsejar la repoblación rápida de los terrenos forestales, lo que ha hecho que España desde entonces ha adquirido una gran experiencia en esta materia. Una pieza fundamental que hay que elogiar por su supervivencia y adaptación a los tiempos es la del catálogo de los montes públicos que surgió entonces debido a las luchas que había entre el ministerio de Hacienda para vender los montes y el ministerio de Fomento para protegerlos. En esta lucha se llegó a una situación de compromiso a través de los ingenieros de montes que entonces tenían un papel importante tras la fundación de la escuela de ingenieros de montes en Villaviciosa. En 1748 se les encargó a los ingenieros una clasificación de los montes exceptuados de venta y ese fue el origen del catálogo que posteriormente en 1862 empezó a aprobarse. Los montes excluidos de la venta y, por tanto, protegidos en la comunidad valenciana alcanzaron unas 350.000 hectáreas y son la base de catálogo actual. Suponen una relación de los montes exceptuados a la venta, que adaptados a los tiempos, se constituyeron en los montes del catálogo que no solo eran montes de prueba sino montes públicos que tuvieron una actividad pública que esta relacionada con lo que hoy llamaríamos una visión ecológica, de las relaciones del monte con su entorno, con el régimen de las aguas, con el régimen del suelo para eliminar la erosión etc. Este catálogo ha sobrevivido hasta nuestros días y además con más funciones porque ya dan un salto adelante en la nueva ley de montes de 1943, en la que no solamente se conside-

ran incluidos en el catálogo con todo el régimen de catálogo los montes que anteriormente ya lo eran en la ley 1857 por las razones que hemos apuntado en evitar la erosión etc., sino también los montes que son espacios naturales protegidos que estos montes también se incluyen en el catálogo por lo cual se ve la relación que han tenido siempre a partir del inicio de los espacios naturales protegidos a principios del siglo XX. Según el plan forestal de la comunidad valenciana el 80% de los espacios protegidos son montes, por lo cual la relación ha sido y es muy intensa y creo que es una relación benéfica porque allí a donde a lo mejor no llega la protección forestal pues llega la protección como espacio naturales protegidos y viceversa. Afortunadamente el legislador ha visto esto así y ha coordinado muy bien o creo que bastante bien para lo que habitualmente se ha dado por parte del legislador, ya que en este caso se incluyen en el catálogo espacios naturales protegidos pues se considera que los planes de ordenación de los recursos forestales, que es una figura nueva de la ley del 2003 de básica de montes, que esos planes pueden ser también planes de ordenación de recursos naturales y cumplen con su finalidad. Hay, pues, una coordinación de instrumentos de planeamiento porque el gran peligro que desde el punto de vista jurídico creo que tienen los bienes públicos y con ello los montes, es la acumulación de normas que les afectan con todas las consecuencias que se pueden tener pues de antinomias, de contradicciones, de no saber con exactitud cual es, o sea, de regímenes de superpuestos, porque claro, si empezamos a contar, pues eso, la protección de montes, la protección de espacios naturales, la protección hidrológica que también hay una relación hidrológico forestal, se pueden acumular figuras, se pueden acumular regímenes de protección y, al final hay una sobreprotección jurídica y esto creo que hay que evitarlo a base de coordinar los distintos instrumentos. Lo cierto es que las protecciones estacionales naturales que empezaron a principios del siglo XX con la ley de 1916 poco a poco se ha introducido como una figura de protección de los montes pues ha ido creciendo desde la constitución y la restauración de los regímenes autonómicos y de las leyes autonómicas. Lo cierto es que se ha disparado totalmente, o se ha, ahora creo que estamos abocados a que no haya un espacio representativo de valores ambientales que no deje de tener una figura de protección porque la aprobación es de 14 o de 15 parques naturales, otros tantos parajes naturales por referirme solo a alguna de las figuras autonómicas, más las figuras estables que puedan haber, lo que supone unas 130.000 hectáreas lo que debe representar un tanto por ciento no acumulado no significativo de lo que son los espacios forestales.

Por tanto en ese sentido bienvenidas sean las declaraciones de espacios protegidos pero también pienso que el peligro, y voy terminado para que luego puedan haber preguntas, es, en fin, que el que mucho abarca poco aprieta, es decir, podemos llegar a abarcar el 100 por 100 de cada espacio natural pero luego deben venir acompañados de un presupuesto adecuado, de una gestión adecuada, pues bueno puede ser políticamente muy rentable porque cuesta poco hacerlos, pero si se hace bien técnicamente, pues claro que hay que hacer

un plan de ordenación de los recursos naturales con todos los sistemas, lo que es una cosa costosa.

Lo importante luego, es la gestión y creo que en conjunto globalmente me parece positivo para los montes la figura de los espacios naturales protegidos lo que tiene, lo que decía al principio, de estudios de los montes y de un régimen jurídico adecuado y en ese sentido indudablemente creo que lo positivo es mayor que lo negativo. ¿Qué es lo positivo?: lo positivo es que esos parajes forestales con valores se protegen y permanecen donde están y se impide su urbanización, teniendo en cuenta que hay muchos terrenos rústicos que no son representativos de valores dignos de protección, por lo que en ellos pueden instalarse los suelos urbanizados y suelos urbanos. Pero, las zonas más representativas de valores deben protegerse y con ello evitar la urbanización, lo que es fundamental, y luego hay que ordenar bien los espacios naturales allí presentes, ver las compatibilidades de recursos naturales, y en ese sentido la legislación forestal y la legislación natural insisten mucho en impedir la rotulación de los espacios forestales y se puede aumentar el suelo agrícola a base de perder el uso forestal y eso tampoco parece que sea correcto. Por todo ello, hay que hacerlo bien y en ese sentido creo que es positivo. También puede haber una faceta negativa y es, ya decía un poquito antes, el tema de los propietarios, el derecho de los propietarios es un tema que en los suelos protegidos; no hay que olvidar que son de propiedad individual, de utilidad individual aunque como reconoce la Constitución con una dimensión social, puesto que si no estaríamos en una expropiación y creo que no es justo y en eso hay que seguir desarrollándolo normativamente. No es justo que los propietarios de suelos protegidos prácticamente sean como unos usuarios más del monte o de los espacios rústicos, o sea, que no se diferencia nada del señor que va a pasear, porque no pueden hacer absolutamente nada y no tiene ningún género de compensación porque todo entra en lo que se denomina función social de la propiedad. De esta situación no sé si hay datos, pero a veces lees cosas y ves gente dolida que ha sido maltratada, vecinos de las poblaciones de las zonas protegidas acostumbradas a un tipo de relación con el uso del monte que el espacio natural prohíbe, al tiempo que traslada la gestión del monte de propietarios y de ayuntamientos a las instancias superiores, con escasas participaciones de locales y eso ya digo puede entrar dentro del apartado de lo negativo que a veces perjudica también al monte, y vemos también un monte no declarado que nadie se acuerda de él está ahí tranquilamente y a lo mejor controlada la protección con toda la propaganda o un espacio natural protegido y resulta que hay incendios, bueno esto creo hay que compensarlo y cuidarlo bien.

En definitiva pues me parece que esa relación entre los montes naturales ahora mismo esta relativamente bien diseñada cuanto que hay una coordinación de los dos ordenamientos y las figuras de protección de la ley de montes y espacios naturales protegidos y que lo que hay que hacer es que luego la gestión se haga correctamente teniendo en cuenta los intereses de todos.