



7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia
Cáceres, Extremadura

7CFE01-310

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

Las repoblaciones obligatorias. Análisis de dos casos en las provincias de Zaragoza y Zamora.

VADELL GUIRAL, E.¹, PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL I.² y PEMÁN GARCÍA, J.³

¹ Generalitat de Catalunya.

² Gobierno de Aragón.

³ Departamento de Producción Vegetal y Ciencia Forestal, Universidad de Lleida-Agrotecnio Center.

Resumen

Durante el periodo de mayor actividad repobladora se diseñaron varias figuras para declarar la repoblación forestal como de utilidad pública con la finalidad de que pudiera prevalecer el interés forestal general sobre el particular, de las que fueron las más aplicadas las Comarcas de interés forestal previstas en la ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1941 y las repoblaciones obligatorias previstas por la ley de auxilio a la libre iniciativa para la repoblación forestal de 1952 y, posteriormente, por la ley de montes de 1957. Se han analizado ambas figuras en el conjunto de España y se han estudiado dos casos de cómo se ejecutaron las repoblaciones obligatorias. Entre 1941 y 1953 se declararon 17 comarcas que abarcaron una superficie de 2.869.938 ha, si bien no toda ella destinada a repoblación. Entre 1953 y 1977 se incoaron 199 expedientes de repoblación obligatoria que afectaron a una superficie de 762.222 ha. Esta superficie representó el 20% del total de la superficie consorciada o adquirida en ese periodo. Los casos analizados muestran que los medios utilizados para disponer de la superficie fueron los consorcios y compras voluntarias y los consorcios forzosos, y secundariamente las expropiaciones cuando el propietario no era público. Se desconoce la totalidad de la superficie efectivamente repoblada gracias a estas figuras.

Palabras clave

Consortio forzoso, expropiación, comarca interés forestal, compra-venta.

1. Introducción

La normativa forestal ha diseñado, a lo largo del tiempo, diferentes figuras para forzar u obligar a los propietarios de los terrenos rasos o deficientemente aprovechados a proceder a su repoblación forestal. Estas figuras han sido muy variadas: el arriendo forzoso en el Reglamento de Repoblación Forestal de 12 de julio de 1933; la declaración de comarcas de interés forestal en la Ley del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) de 10 de marzo de 1941; las repoblaciones obligatorias previstas primero en la Ley de auxilio a la libre iniciativa para la repoblación forestal de 7 de abril de 1952 y luego en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957; las mejoras o convenios obligatorios contemplados primero en la Ley de 3 de diciembre de 1953 y luego en las Leyes 27/1971, de 21 de julio y 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables; o las zonas protectoras reguladas en la Ley 5/1977, de 4 de enero, de fomento de la producción forestal.

Se pretendía con ellas extender a todos los trabajos de repoblación forestal el amparo de la utilidad pública de que ya gozaban desde 1901 de las repoblaciones que se hacían por el Servicio Hidrológico-Forestal (artículo 3 del Real Decreto de 7 de junio de 1901, reiterado luego por el artículo 3 del Reglamento de 21 de agosto de 1929), lo que pretendía ser un instrumento eficaz para lograr la disponibilidad de terrenos que pudieran destinarse a la restauración forestal de España, lo que, por supuesto, se consideraba de interés nacional. Se solía recurrir a estos instrumentos legales sólo cuando habían fracasado los previos intentos de acuerdos voluntarios para el establecimiento de un consorcio o la compra de la finca, fracaso que con frecuencia se debía a la difícil compatibilidad entre la repoblación forestal y los usos y aprovechamientos que la propiedad estaba realizando en el

monte. Por ello, del grado de conjunción y armonía que se produjera entre el interés particular y el nacional dependió en gran medida el éxito de la aplicación efectiva de estos instrumentos.

Las dos figuras que tuvieron mayor aplicación fueron las comarcas de interés forestal y las declaraciones de repoblación obligatoria, que analizamos sucesivamente a continuación. La declaración de comarca de interés forestal, prevista en el artículo 16 de la ley del PFE de 1941, y en los artículos 71 al 83 del Reglamento de 30 de mayo de 1941 para la aplicación de dicha Ley, era realizada por el Consejo de Ministros y respondía a la necesidad de *imponer un destino racional a terrenos forestales inadecuadamente aprovechados* (art. 73 del Reglamento) o bien paliar o restaurar los aprovechamientos abusivos realizados en contra del *interés forestal nacional*. (art. 74 del Reglamento). Esta declaración llevaba aneja la de utilidad pública, la necesidad de la ocupación y la urgencia para las expropiaciones que hubieran de realizarse en la misma, mediante el procedimiento rápido de ocupación de fincas previsto en la ley de expropiación forzosa de 7 de octubre de 1939 (PÉREZ-SOBA 2010). Como consecuencia de la declaración de comarca de interés forestal, los propietarios quedaban obligados a la repoblación de sus montes, si es que antes no habían llegado a un acuerdo voluntario para su venta o consorcio con el PFE (PÉREZ-SOBA y PICOS, 2001). En los casos en que no se ejecutara ninguna de estas opciones en el plazo estipulado en la ley, el Ministerio de Agricultura podía autorizar al PFE a la toma de posesión de la finca con arreglo a lo dispuesto en la ley de expropiación de 1939, lo cual suponía entrar en régimen de consorcio forzoso (art. 81 del Reglamento), que podía transformarse en voluntario antes de terminar el primer año de ocupación de la finca, o bien resolverse mediante venta o expropiación de la finca, en todo o en parte, al PFE (art. 82 del Reglamento).

Por su parte, la declaración de repoblación obligatoria de un monte o parte de un monte establecida en el artículo 10 de la Ley de auxilio a la repoblación forestal de 1952, conllevaba igualmente la obligación al propietario del monte de la repoblación del mismo con sus recursos y/o los auxilios establecidos en las normas, si es que no optaba por el consorcio o la venta voluntaria. En caso de no producirse en el plazo determinado, el PFE procedía a ejecutar la repoblación con sus propios medios, estableciéndose para tal efecto un consorcio forzoso, en el caso de propietarios públicos, o una expropiación forzosa en el caso de propietarios de carácter privado. Quizá la principal diferencia entre los montes o perímetros de repoblación obligatoria y las comarcas de interés forestal radicaba en que éstas incluían zonas muy amplias, que no se pretendían repoblar en su totalidad, sino someter a una ordenación integral agroforestal (como luego insistiremos), mientras que las primeras se ceñían a las necesidades de los planes y proyectos concretos de repoblación.

Los montes o perímetros de repoblación obligatoria fueron luego contemplados en los artículos 50 al 52 de la Ley de montes de 1957 (que derogó a la de Ley de auxilios de 1952) para el caso de que una repoblación fuese declarada de utilidad pública por el Consejo de Ministros, preceptos luego desarrollados en los artículos 316 al 325 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962. Estos artículos establecían el procedimiento para las declaraciones que se expresa gráficamente en la figura 1, y que se resume a continuación. Se exigía al PFE realizar un detallado informe sobre el estado legal, natural, forestal y económico-social de los montes, exponiendo todas las consideraciones que fueran oportunas para demostrar la *necesidad ineludible de llevar a cabo su repoblación forestal* (art. 317 del Reglamento). El informe debía acompañarse con el presupuesto de la ejecución material de los trabajos y un plazo de ejecución. En los terrenos que no fueran de utilidad pública se exigía, de forma preceptiva en la iniciación del expediente, el informe favorable de la Dirección General de Agricultura. Esta declaración imponía a los titulares de los terrenos afectados su repoblación, la cual podía realizarse voluntariamente mediante las siguientes opciones: i) a expensas del titular con o sin los auxilios y subvenciones previstos en la norma y ii) mediante el establecimiento de un consorcio voluntario con el PFE. En el caso de que el titular de los terrenos no se pronunciase por ninguna de ellas en el plazo establecido, el PFE podía imponer: i) el consorcio forzoso en el caso de los montes públicos o ii) la expropiación forzosa en el caso de terrenos forestales particulares en los que el PFE no aceptase las condiciones del consorcio propuestas por el titular. En el caso de los

consorcios forzosos, si la ocupación suponía una pérdida temporal de beneficios al titular del terreno, el PFE debía abonarle el importe de la renta efectiva dejada de percibir. Si el propietario del suelo no aceptaba las bases del consorcio podía plantear un recurso de alzada acompañado de una valoración económica que justificase la posición del recurrente (art. 322 del Reglamento).

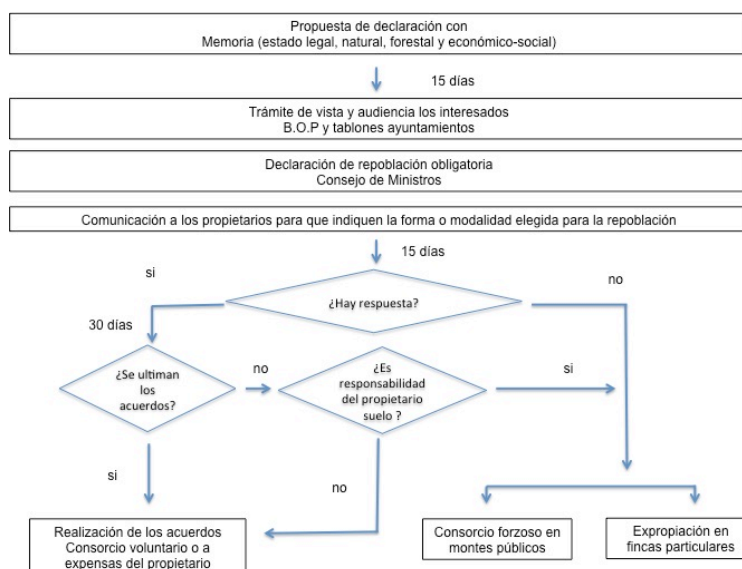


Figura 1. Diagrama de flujo de la declaración y ejecución de una repoblación obligatoria según lo dispuesto en el Reglamento de Montes de 1962 (artículos 316 al 320).

Tanto la Ley y el Reglamento del PFE de 1941 como la Ley y el Reglamento de Montes de 1957-1962 contemplaban excepciones a la obligación de repoblar. En las normas de 1941 quedaban exceptuadas las entidades propietarias de pastos o montes públicos y del común de los vecinos de superficie inferior a 50 ha y que desde más de 30 años estuvieran siendo aprovechados sin subasta por todos o parte de los vecinos del municipio. En las de 1957-1962, quedaban exceptuados: i) los montes particulares cuya extensión fuese inferior a 10 ha y distasen más de 500 m de un monte catalogado y ii) los montes de entidades locales de superficie inferior a 50 ha y que fueran aprovechados por todos o parte de los vecinos del municipio. Como se ve, las normas de 1957-1962 contemplan excepciones más amplias que las de 1941.

2. Objetivos

Poco se sabe del grado de aplicación de estas figuras y de su contribución efectiva a la labor restauradora (Abelló 1988), por lo que el objetivo de esta comunicación es analizar: i) las declaraciones de comarcas de interés forestal y de perímetros de repoblación obligatoria en el conjunto del territorio nacional, desde 1941 hasta 1977; y ii) el desarrollo que tuvieron dos perímetros concretos de repoblación obligatoria: los de Ariza (Zaragoza) y Manzanal de Arriba (Zamora).

3. Metodología

Para el seguimiento de las declaraciones de comarca de interés forestal y los perímetros de repoblación obligatoria se han analizado las declaraciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y la documentación conservada en el Fondo Documental del Monte (FDM). Asimismo, se han consultado los Anuarios del Patrimonio Forestal del Estado, de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial y del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).

4. Resultados

Comarcas de interés de forestal

Entre 1941 y 1953 se registró la declaración de un total de 17 comarcas, que afectaron a 8 Comunidades Autónomas, siendo Andalucía y Aragón las que registraron un mayor número de declaraciones, con cinco y cuatro respectivamente. La evolución en el tiempo muestra como estas declaraciones se agruparon en dos épocas diferentes: i) entre 1941 y 1944 y ii) entre 1951 y 1953. La superficie total que comprendieron estas declaraciones fue de 2.869.938 ha (tabla 1). Las declaraciones en Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura, superaron el medio millón de hectáreas en cada una, representando el 86% del total de la superficie afectada. No obstante, hay que recordar que con las declaraciones no se pretendía la total repoblación de los terrenos comprendidos dentro de las comarcas, sino sólo de determinadas zonas dentro de ellos.

Tabla 1. Evolución en el tiempo de superficie afectada por las declaraciones de Comarcas de Interés Forestal según la ley de 1941 (1: afecta también a terrenos de la provincia de Madrid, 2: comprende terrenos de la provincia de Ciudad Real. Esta comarca hacia referencia a la conocida como Siberia extremeña, 3: superficie recogida en la Memoria del estudio realizado en para su declaración, ya que en el decreto no aparece superficie. En el caso de Andalucía hace referencia a la Comarca de las Sierras de Segura y Cazorla)) Fuente: Boletín Oficial del Estado.

	1941	1942	1943	1944	1951	1952	1953	Total
Andalucía	4633601	177233			1692081 ³		35359	845.160
Aragón						125248		125.248
Asturias	44419							44.419
Castilla la Mancha				506229				506.229
Castilla y León		387071 ¹				130599		517.670
Comunidad Valenciana	130000							130.000
Extremadura			39363			566240 ²		605.603
País Vasco	95609							95.609
Total	733388	564304	39363	506229	169208	822087	35359	2.869.938

Repoblación obligatoria

Con la entrada en vigor de la ley de auxilio a la repoblación de en 1952 se inician las declaraciones de repoblaciones obligatorias. Hasta 1977 se aprobaron un total de 199 expedientes (figura 2). El máximo de declaraciones se produjo en 1955 (con 34), manteniéndose en torno a 10-13 año⁻¹ en el período 1957-1962, y pasando luego a cifras mucho menores (1-4 año⁻¹), excepto en el período 1970-1973, donde alcanza o supera las 5 año⁻¹.

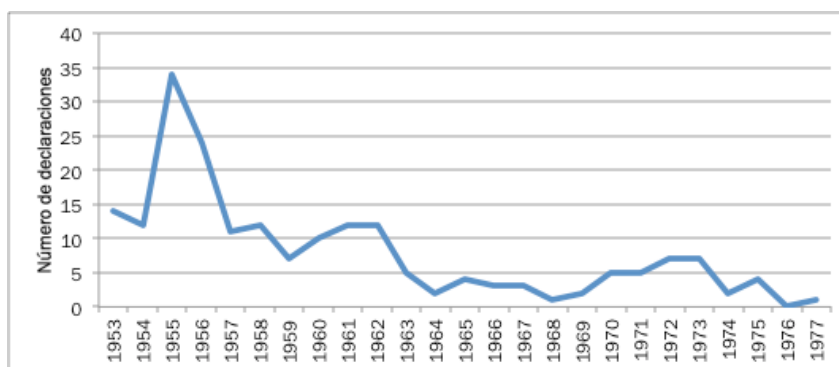


Figura 2. Evolución en el tiempo de las declaraciones de repoblación obligatoria. Fuente: Boletín Oficial del Estado y Anuarios de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial y del ICONA.

La superficie afectada por estas declaraciones fue de 762.282 ha, siendo Andalucía y las dos Castillas las CCAA con mayor superficie declarada (con más de 100.000 ha en cada una de ellas), mientras que otras como Baleares, País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias o Murcia apenas se vieron afectadas (tabla 2). En el caso de Murcia o también de algunas provincias del SE peninsular como Alicante, Almería o Granada, la escasa incidencia de estas figuras está justificada por la intensa labor repobladora que se desarrollaba a través de los trabajos de restauración hidrológico forestal, en los que la aprobación de los proyectos por el Consejo de Ministros llevaba implícita su declaración de utilidad pública. Aunque en menor medida, también, en Baleares o Canarias se realizaron importantes proyectos de restauración hidrológico-forestal.

Tabla 2. Número de declaraciones de repoblación obligatoria y superficie afectada por Comunidad Autónoma en el periodo entre 1953 y 1977. Fuente: Boletín Oficial del Estado y Anuarios de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial y del ICONA.

Comunidad Autónoma	Número de declaraciones	Superficie (ha)
Andalucía	43	176.893
Aragón	27	54.217
Asturias	3	45.313
Canarias	3	1.434
Cantabria	3	5.622
Castilla la Mancha	34	167.145
Castilla y León	39	140.715
Cataluña	3	24.060
Comunidad Valenciana	5	34.145
Extremadura	10	51.597
Galicia	11	30.105
Madrid	10	13.441
Murcia	1	
La Rioja	7	17.595
Total	199	762.282

La incidencia que la declaración de repoblaciones obligatorias pudo tener en la disponibilidad de nuevas superficies se puede valorar comparando la superficie afectada por la declaración de repoblación obligatoria con el número total de los consorcios suscritos y de fincas adquiridas en el

periodo considerado (VADELL et al., 2016) (figura 3). De ello se deduce que la superficie de repoblación obligatoria llegó a representar el 20% del total de los consorcios y fincas adquiridas en ese periodo. No obstante, no se conoce la parte de la superficie declarada como repoblación obligatoria que se convirtió efectivamente en consorcio o en adquisición (por compra o expropiación).

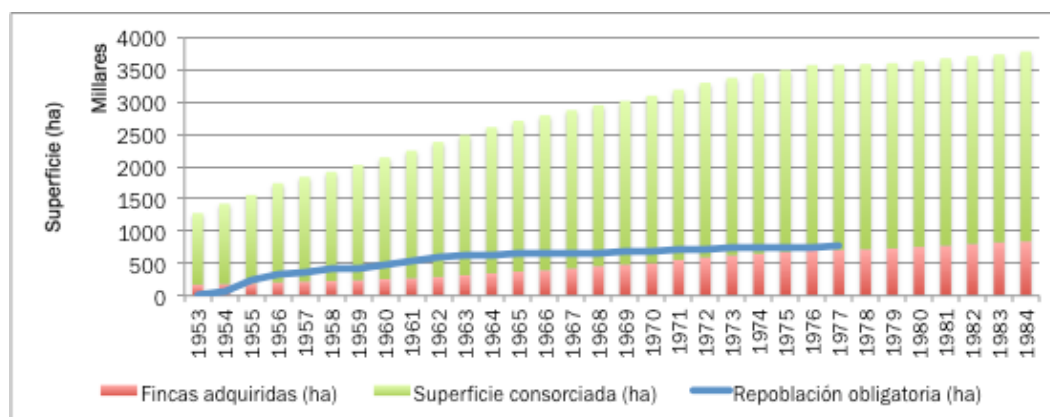


Figura 3. Evolución en el tiempo de las superficies declaradas de repoblación obligatoria en comparación con las de los consorcios suscritos y fincas adquiridas. Fuente: Boletín Oficial del Estado y Anuarios de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial y del ICONA.

Repoblación Obligatoria de la Comarca de Ariza (Zaragoza)

Mediante el Decreto 916/1959 de 27 de mayo (BOE 132, 3.6.1959) se declaró de utilidad pública la repoblación forestal de la Comarca de Ariza (Zaragoza). En la exposición de motivos del decreto se dejaba claro que el objetivo de esta declaración era la realización de las repoblaciones forestales con una finalidad protectora para corregir la grave deforestación que sufrían las cuencas de los barrancos de carácter torrencial presentes en el término. Consecuencia de este estado de degradación, las frecuentes tormentas que se producían en la zona ocasionaban numerosos daños, tanto en la propia población de Ariza como en la vega del río Jalón, a veces con efectos catastróficos. En la Memoria aneja a la declaración se citan expresamente los daños ocasionados por las tormentas del 24 de julio y 4 de agosto de 1955 en la estación del ferrocarril y en el núcleo urbano de Ariza (donde la altura del agua alcanzó 1 m en la plaza del pueblo), o los sufridos en el verano de 1958 en los pueblos ubicados aguas abajo, especialmente en Calatayud. La superficie total afectada por esta declaración fue de 1.130 ha de las cuales quedaban excluidas para su repoblación 344 ha que estaban dedicadas a cultivo agrícola (AMA-FDM PRO/4873).

La actividad repobladora en la comarca ya se había iniciado previamente en 1944 con las repoblaciones realizadas en montes de libre disposición del ayuntamiento y de propietarios particulares mediante el establecimiento de consorcios voluntarios, a través del consorcio provincial de repoblación forestal que mantenían el PFE y la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ). La repoblación del monte “Dehesa Carnicera” (que es parte del actual monte de utilidad pública número 443), propiedad del Ayuntamiento de Ariza, era considerado como el ejemplo a seguir, tanto por los buenos crecimientos de la masa creada como por la compatibilidad silvopastoral, que se basó en un acotamiento al pastoreo del terreno repoblado durante catorce años, al final de los cuales se levantó para el aprovechamiento de los excelentes pastos existentes sin peligro de daños a la masa forestal constituida. No obstante, los demás montes consorciados con el Ayuntamiento no habían podido ser repoblados más que en una pequeña parte (monte “Collado de San Marcial”), por la oposición de los ganaderos a ver acotados los pastos.

A la vista del perímetro establecido en la Memoria (figura 4), parece que los objetivos principales de la declaración eran tres: i) que el Ayuntamiento de Ariza aceptara la efectiva

re población de los montes que ya habían sido consorciados en 1944, al menos en esta zona con tanto peligro torrencial (ya que había otros montes municipales consorciados y sin repoblar fuera del perímetro); ii) conseguir la repoblación de los montes de socios “Cotillo” y “Carbonero”, que habían sido vendidos en 1860 a particulares en aplicación de las leyes desamortizadoras, y luego adquiridos en indivisión por un amplio número de pequeños propietarios, organizados como “Sociedad de los montes Cotillo y Carbonero”; y iii) conseguir la repoblación, y a ser posible la compra, del monte “Barrancos Hondos”, que había agrupado bajo la misma propiedad a tres montes adquiridos por particulares en la Desamortización: los llamados “Barrancos Hondos”, “Cañada de San Pedro” y “Carramonteagudo”. Curiosamente, los demás montes privados que se hallaban dentro del perímetro ya habían sido repoblados mediante consorcio con el PFE y la DPZ: los montes “Sabinoso” (consorcio Z-2023) y “Pico de la Sierra y Montalvo” (consorcio Z-2026) en 1949; y el monte “Carraembid” (consorcio Z-2034), en 1951.

Declarada la repoblación obligatoria, las alternativas seguidas para disponer de las superficies necesarias para la repoblación fueron el consorcio y la compra, ambas con un carácter voluntario por parte de los titulares del suelo (tabla 3). Las bases del consorcio en los terrenos municipales (clave del elenco Z-3143) fueron aprobadas por unanimidad del Ayuntamiento de Ariza el 17 de julio y por el Consejo del PFE el 10 de octubre de 1959. Llama la atención que el PFE eligiera, para los montes municipales, suscribir un segundo consorcio, esta vez sin participación de la Diputación, en lugar de exigir el cumplimiento del previamente suscrito en 1944 (de claves de elenco Z-2003 y Z-2004).

No fue tan rápida la tramitación de las bases del Consorcio con la Sociedad de Cotillo y Carbonero. Aunque fueron aprobadas por la Sociedad el 9 de septiembre de 1959, esta decisión fue muy polémica entre los socios, algunos de los cuales propusieron que se dividiera la propiedad y otros elevaron sus quejas al Ministerio de Agricultura. No obstante, la mayor parte de los descontentos en realidad ni siquiera podían acreditar ser copropietarios, por lo que, finalmente, el consorcio fue aprobado por el Consejo del PFE el 7 de diciembre de 1961, recibiendo el número de elenco Z-3153. La mayor parte de este monte pasó a ser de propiedad municipal con ocasión de la concentración parcelaria del término, y forma parte actualmente del monte de utilidad pública número 490, “Monte Alto, Peñas Blancas, Carbonero y Carralascenda”, declarado en 2008 y ampliado en 2010 y en 2015.

En cuanto al monte “Barrancos Hondos”, el Consejo del PFE aprobó el 15 de marzo de 1960 su adquisición, fijando como intervalo del precio a pagar las cantidades de 429.787 y 486.512 pesetas. Los propietarios accedieron a la venta de los montes el 26 de marzo de 1960, por un precio de 480.000 pesetas, suscribiéndose la escritura de compraventa voluntaria el 13 de octubre de 1960. “Barrancos Hondos” es el actual monte de utilidad pública número 381 de los de la provincia de Zaragoza.

Tabla 3. Características de los instrumentos utilizados para la ejecución del perímetro de repoblación obligatoria de la Comarca de Ariza (1: En 1967 se inscribió un exceso de cabida de 362 ha siendo su superficie actual de 590 ha).

Montes o parajes	Titularidad	Superficie (ha)	Medio para disponer de la superficie	Número Elenco	Fecha aprobación Consejo PFE
Cañuelo, Coscojares, Collado de San Marcial, Cerros negros, Llano de las Muelas, Carralascenda, Fuentecillas	Ayuntamiento Ariza	757	Consorcio voluntario	Z-3143	10.10.1959
Barrancos Hondos	Privada. Personas físicas	355	Venta voluntaria	Z-1064 ¹	11.10.1960
Cotillo y Carbonero	Privada. Sociedad	148	Consorcio voluntario	Z-3153	7.11.1961

La ejecución de las repoblaciones en el perímetro se inició inmediatamente, aprobándose la primera propuesta de repoblación el 25 de febrero de 1960, y sucediéndose a lo largo de esa década diferentes propuestas de repoblación que no solían superar la extensión de 50 ha. En la figura 5 se muestra gráficamente el balance final de la actividad repobladora: una repoblación casi total de los montes “Barrancos Hondos” y “Cotillo y Carbonero” (aunque respetando una gran cantidad de cultivos enclavados), y sólo muy parcial de los montes municipales, de los cuales el único que se vio repoblado de manera significativa fue el denominado “Carralascenda”, sito en la zona occidental del perímetro. Los montes municipales sitos en las zonas noroccidental, central y oriental no fueron repoblados en absoluto, incluso después de verse afectados por dos consorcios, por lo que, en ese aspecto, el fin compulsivo del perímetro no se logró.

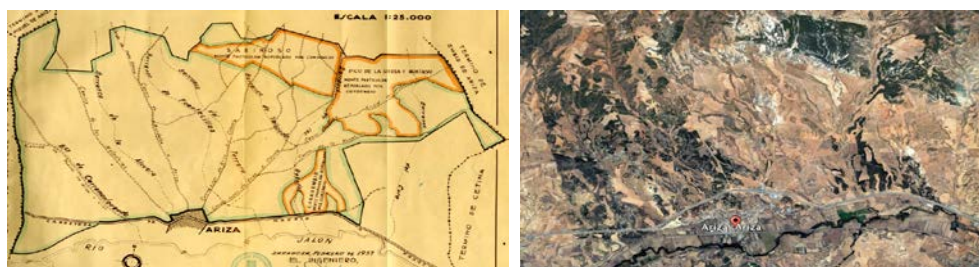


Figura 4. Croquis del Perímetro de Repoblación Obligatoria de la Comarca de Ariza (AMA-FDM 7/4873) (izquierda) e imagen actual de satélite donde se puede ver el área repoblada. En la parte superior derecha se pueden observar las repoblaciones de los montes del Sabinoso y Pico de la Sierra realizadas con anterioridad a la declaración del perímetro (derecha) (Google Earth 2017).

Repoblación Obligatoria en el término municipal de Manzanal de Arriba (Zamora)

Mediante Decreto 235/1969, de 30 de enero (BOE 18.2.1969), se declaró el perímetro de repoblación obligatoria de diferentes montes situados en el término municipal de Manzanal de Arriba (Zamora). Esta declaración responde, según se recoge en la exposición de motivos de la norma, a la necesidad de disponer de nuevos terrenos para continuar los trabajos de repoblación iniciados en 1953 en la comarca de la Sierra de la Culebra. También se indicaba que como resultado de estos trabajos ya se contaba con buenos pinares cuya futura producción maderera podía contribuir a la mejora de la economía de la zona. La declaración comprendía cinco perímetros de repoblación cuyos titulares, además del ayuntamiento de Manzanal de Arriba, eran otras entidades menores del citado ayuntamiento. La superficie total afectada por la declaración fue de 1.282 ha, excluyéndose de la repoblación 33,4 ha de enclavados de particulares y 32 ha que se reservaban para cañadas (AMA-FDM PRO/4871).

Realizada la declaración de repoblación obligatoria, el Ayuntamiento comunicó al PFE, el 10 de marzo de 1969, que manifestaba su conformidad para el establecimiento de un consorcio voluntario en el monte denominado La Grulla y su negativa para el resto de los montes, al indicar que los necesitaba para el paso y pasto de la ganadería, así como para el aprovechamiento de leñas. Hacía saber que si los montes eran repoblados tendrían que deshacerse de la totalidad del ganado lanar. Como consecuencia de la respuesta del ayuntamiento el PFE estableció un consorcio voluntario con la entidad de Sagallos y consorcios forzosos con el resto de entidades locales (tabla 4). Las diferencias en las bases entre los consorcios forzosos y voluntarios hacían referencia al porcentaje en la distribución de los beneficios que generase la masa futura y la duración del mismo. Mientras que en el consorcio voluntario el porcentaje era del 35% y la duración de 50 años, en los forzosos fue del 27% y de 70 años, respectivamente.

Tabla 4. Características de los instrumentos utilizados para la ejecución del perímetro de repoblación obligatoria de los montes del término municipal de Manzanal de Arriba

Montes o parajes	Titularidad	Superficie perímetro (ha)	Medio para disponer de la superficie	Número Elenco	Fecha aprobación Consejo PFE
El Sierro	Ayuntamiento Manzanal de Arriba	458	Consortio forzoso	ZA-3214	9.5.1969
Las Llavaguerias y Tierras de Juan Domínguez	Entidad de Sandín	326	Consortio forzoso	ZA-3213	9.5.1969
Las Llamericas	Entidad de Pedroso de la Carballeda	297	Consortio forzoso	ZA-3215	9.5.1969
Peñascode y Cimalto	Entidad de Folgoso de la Carballeda	161	Consortio forzoso	ZA-3212	9.5.1969
Grulla	Entidad de Sagallos	40	Consortio voluntario	ZA-3206	20.5.1969

La ejecución de las repoblaciones en el perímetro se iniciaron con prontitud y el balance final de la actividad repobladora muestra la masa conseguida en todos los montes que conforman el perímetro (figura 5).

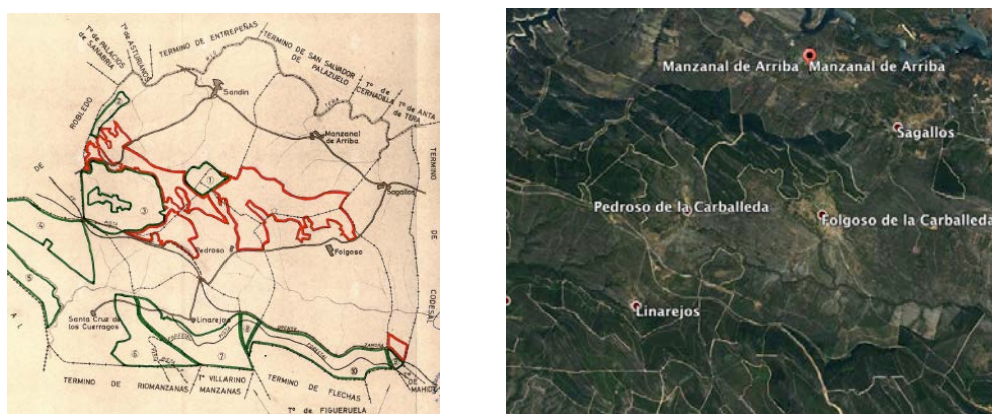


Figura 5. Croquis del Perímetro de Repoblación Obligatoria de Manzanal de Arriba (AMA-FDM 8/4871). En rojo el perímetro aprobado y en verde anteriores repoblaciones (izquierda) e imagen actual de satélite donde se puede ver el área repoblada (derecha) (Google Earth 2017).

5. Discusión

Comarcas de Interés Forestal

Las declaraciones de Comarcas de interés forestal al amparo de ley del PFE de 1941 supuso la afectación de más de 2,8 millones de hectáreas que abarcaron, fundamentalmente, las provincias de Albacete, Ávila, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Madrid, Segovia y Valencia. La declaración de estas comarcas tenía una vocación de ordenación rural del territorio, regulando los usos agrícola, ganadero y forestal, lo cual resulta patente al ver las indicaciones que el artículo 73 del Reglamento del PFE da acerca del proyecto que debía presentar el propietario afectado, el cual debía hacer referencia a *las superficies que deban destinarse a la repoblación natural y a la artificial, separación del área forestal y agrícola y explotación racional del vuelo arbóreo y arbustivo para la adecuada reproducción de los montes existentes, a cuyo efecto regularizará también el pastoreo reduciéndolo a los límites que aconseje una explotación ordenada que garantice la conservación del monte*. Insistiendo en este punto, el Consejo Superior de Montes, en su sesión del

8 de noviembre de 1952, determinó los aspectos que se debían tener en cuenta en la elaboración de las Memorias para la declaración de las Comarcas, haciendo especial referencia en el aspecto económico y social. En esta línea se expresó el Consejo en su dictamen sobre la declaración de la Comarca de Sierra de Cuenca y Montes Universales cuando indicó: *la coordinación y supeditación del interés particular al interés general no puede afrontarse mientras los estudios de declaración de Comarcas de interés forestal se limiten y ciñan a un análisis de los factores naturales [...] tiene que seguir un estudio de carácter social y económico que relacione al medio con el hombre, con su modo de vivir, con las consecuencias que toda alteración trae consigo y con el modo más hábil para lograr que el hombre, en vez de dificultar la labor restauradora que hay que llevar a cabo, sea eficaz auxiliar de la misma* (AMA-FDM PRO/4811). Igualmente, esta vocación de ordenación agraria se plasmó en varias declaraciones de comarcas (de la Siberia Extremeña, de la Paramera entre los ríos Esla y Valdavia o de las Hurdes, por ejemplo) en las que se ordena al Instituto Nacional de Colonización y al PFE proceder conjuntamente a proponer un “plan de ordenamiento agrario de la comarca”, concretando la actuación de uno y otro organismo. Por último, también quedó patente en declaraciones donde expresamente se prohíbe la actividad repobladora en las vegas de regadío, o en zonas de pastos que se consideren necesarios para el mantenimiento y fomento de la riqueza ganadera (declaraciones de las Comarcas de la Vertiente atlántica de Sierra Nevada o de la Paramera de Ávila-Guadarrama-Somosierra). Esta búsqueda del equilibrio forestal y pecuario, recogido en las normas y en numerosos informes y memorias, ha sido resaltado por distintos autores (Gómez de Mendoza y Mata 1992). El objetivo de estas declaraciones, según se recogió en las normas, fue muy diverso, pudiéndose distinguir: i) Productor. Es el caso de las Comarcas del SE de Huelva y SE de Guipúzcoa para la obtención de celulosa, la del Occidente de Asturias para la producción de apeas para las minas o la del SO de Valencia para la producción de madera para embalaje de productos frutícolas, ii) Protector y social. Son los casos de las Comarcas de la Sierra de Alcubierre y Lanaja en las provincias de Zaragoza y Huesca, Las Hurdes en la provincia de Cáceres o la del río Isuela en la provincia de Zaragoza, iii) Protector y productor. En el resto de las declaraciones.

Repoblaciones obligatorias

Como se ha dicho, la declaración de repoblación obligatoria era una figura legal más pragmática y menos ambiciosa que la de comarca de interés forestal (Gómez de Mendoza and Mata 1992). En un contexto de un ritmo repoblador creciente y por tanto con una necesidad acuciante de disponer de superficies para la repoblación forestal, la ley de 1952, y después la de 1957, ya no se pretendía tanto una ordenación agroforestal de amplias comarcas cuanto atender las necesidades concretas de la política repobladora. Se cambia de escala: de un ámbito comarcal, se pasa a uno de término municipal, de grupo de montes, o incluso de un solo monte o parte de él. No obstante, también hay que señalar que en algunas ocasiones las declaraciones de comarcas de interés forestal estaban causadas (aunque no se dijera expresamente) por la necesidad de resolver dificultades concretas: la declaración de la comarca del río Isuela en Zaragoza estuvo en gran medida vinculada a la resistencia mostrada por el Ayuntamiento de Purujosa a la repoblación del monte de utilidad pública número 47. La razón más frecuente por la que se declaraba la repoblación obligatoria de una zona era (como hemos visto en el caso de Ariza) la oposición de las entidades propietarias de los montes a la actividad repobladora, por la incompatibilidad ya comentada con el pastoreo. Con frecuencia esta actitud se manifestó en los montes con aprovechamiento de cultivos agrícolas, o aprovechamiento comunal de pastos y leñas, que veían peligrar su sistema de subsistencia por la transformación de los terrenos al uso forestal, o su veda al pastoreo. La Administración Forestal era perfectamente consciente de esta dificultad, y en general de la necesidad de conjunción y de armonía entre el interés general y el particular, y de hecho no recurrió solamente a medidas coercitivas, sino también compensatorias. Así lo prueban numerosos expedientes en donde se exige la justificación de forma inequívoca de la ineludible acción repobladora y de la necesidad de creación o mejora de pastizales para que se pudiera compensar las superficies acotadas al pastoreo. Esta sensibilidad, es decir, la búsqueda del equilibrio silvo-pastoral en las superficies a repoblar, fue una constante en los

planteamientos teóricos de la actividad repobladora, si bien estuvo influida, para su ejecución en la práctica, de muchas otras consideraciones, incluso personales.

La diferencia entre consorcios forzosos y voluntarios se reflejaba, básicamente, en las cláusulas de las bases relativas al porcentaje de distribución de beneficios, que siempre (lógicamente) eran más beneficiosas para las de los consorcios voluntarios. En éstos, o el porcentaje a favor del propietario era fijo (frecuentemente del 33%), o se estimaba a partir de las aportaciones de capital que realizaba cada una de las partes: por parte del PFE, el coste de la repoblación; y por el propietario, el valor del suelo y de las masas forestales si las hubiera. En el consorcio forzoso el porcentaje, o era también fijo y menor que en los voluntarios, o se estimaba mediante la media aritmética entre el porcentaje aplicado a los consorcios voluntarios y el obtenido mediante la valoración de las aportaciones de capital realizada por las partes. Así en el caso de los consorcios de Zamora el porcentaje del 27% provenía de la media entre el porcentaje aplicado a los consorcios voluntarios (35%) y el resultante de la valoración de las aportaciones de capital (18%). En cuanto a la duración del consorcio, en la práctica no había diferencia entre los que se establecían de forma voluntaria y los forzosos, ya que aunque en ocasiones se fijaba una duración (en cuyo caso era superior en los consorcios forzosos que en los voluntarios), esta resultaba ser indefinida en todos los casos hasta que el PFE no recuperara las aportaciones realizadas (actualizadas con el correspondiente tipo de interés) mediante los aprovechamientos de la nueva masa forestal generada (Pérez-Soba y Picos, 2001).

La venta y las expropiaciones también fueron instrumentos utilizados para las repoblaciones de carácter obligatorio. La expropiación forzosa tuvo lugar en los casos que los propietarios particulares no aceptaran las condiciones impuestas por el PFE o en ocasiones, también, cuando los propietarios carecían de documentos acreditativos de la propiedad. No se conoce con exactitud la superficie expropiada, aunque sí que se utilizó en diversos expedientes en contra de lo indicado por Abelló (1988). De hecho la expropiación forzosa era usada con frecuencia en la ejecución de los proyectos de restauración hidrológico-forestal. Son ejemplos las expropiaciones asociadas a perímetros de repoblación obligatoria en los municipios de Aldeaquemada (Jaén), Ateca (Zaragoza), Collado Hermoso y Castillejo de Mesleón (Segovia), Lúcar y Tijola (Almería), Monfero (La Coruña), Tamajón (Guadalajara), Vea y Buimanco (Soria) o Villanúa (Huesca).

Por último, entendemos que hace falta un estudio más amplio para juzgar la eficacia, al menos inmediata, de estas declaraciones para repoblar los montes en contra de la voluntad de sus propietarios. Tradicionalmente se ha considerado escasa en el caso de propiedades privadas; incluso, en ese sentido se pronunciaba el Consejo Superior de Montes: *a nuestro juicio la declaración genérica de Comarca de interés forestal no tiene virtualidad jurídica para actuar sobre la propiedad particular* (AMA-FDM PRO/4811). Es cierto que en no pocas comarcas o perímetros se aprecia que una parte más o menos grande de los montes que se pretendía repoblar queda sin actuación alguna. Pero también lo es que la declaración de comarca o de perímetro permitía a la Administración contar con una herramienta compulsiva ante la cual no pocos propietarios optaban por “un mal pacto antes que un buen pleito”, y llegar a soluciones paccionadas que de otra manera no hubieran sido posibles.

6. Conclusiones

Las Comarcas de interés forestal y las repoblaciones obligatorias fueron dos figuras legales que posibilitaban la declaración de utilidad pública las repoblaciones forestales, y que fueron usadas entre 1941 y 1953 (las comarcas) y desde 1953 a 1977 (las repoblaciones obligatorias). Las superficies afectadas por estas declaraciones alcanzaron casi los 3,5 millones de hectáreas planteando como objetivos de interés general el protector, social o productivo. No se conoce el nivel de ejecución de las repoblaciones asociadas a estas declaraciones. Los medios utilizados para disponer de la superficie fueron tanto voluntarios (consorcios y ventas voluntarias) como forzosos

(consorcios forzosos y expropiaciones). El consorcio forzoso conllevaba cláusulas menos favorables al propietario del suelo en cuanto al porcentaje de distribución de beneficios.

7. Agradecimientos

Expresamos nuestro agradecimiento a los compañeros que trabajan en el Fondo Documental del Monte por la atención prestada durante el trabajo de investigación desarrollado, con especial mención a Guillermo Fernández Centeno, Francisco José Moreno Manso y a Silvia Mateos Oliva.

8. Bibliografía

ABELLÓ, M. 1988. Historia y evolución de las repoblaciones forestales en España. Tesis Doctoral. Universidad Complutense. Madrid.

AMA-FDM PRO/4811. Estudio de la Comarca Forestal de Sierra de Cuenca-Montes Universales-Carretera de Madrid-Valencia. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria.

AMA-FDM PRO/4814. Comarca la Sagra. Memoria de reconocimiento general para la declaración de interés forestal. Cuenca del río Guadiana menor. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria.

AMA-FDM PRO/4816. Brigada de Guadalajara-Cuenca. Pantanos de Palmaces y otros. Año 1952. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria.

AMA-FDM PRO/4828. Comarca Nor-Occidental de Jaca. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria.

AMA-FDM PRO/4849. Comarca Forestal de la zona Meridional de la provincia de Málaga. Año 1951. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria.

AMA-FDM PRO/4850. Jefatura Regional de Murcia. Comarca de interés forestal. Cuenca Alta del Río Guadalentín. Año 1942. Informe de la Jefatura Regional. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria

AMA-FDM PRO/4873. Proyecto de declaración de interés forestal y repoblación del perímetro denominado comarca de Ariza. Año 1957. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria

AMA-FDM PRO/4871. P.R.O. Término Municipal Manzanal de Arriba. Zamora. Archivo Ministerio de Agricultura-Fondo Documental del Monte. Perímetros de Repoblación Obligatoria

DGMCyPF. 1941. Estadística Forestal de España 1940. Ministerio de Agricultura. Madrid.

GÓMEZ DE MENDOZA, J.; MATA, R.; 1992. Actuaciones forestales públicas desde 1940. Objetivos, criterios y resultados. *Agric Soc* 65:15–64.

PÉREZ-SOBA, I.; PICOS, J. 2001. Los consorcios para la repoblación forestal: historia y perspectivas. En: *Sociedad Española de Ciencias Forestales (ed.) III Congreso Forestal Español*. Granada. Tomo V, 796-802.

PÉREZ-SOBA, I. 2010. Un siglo protegiendo los montes. *El Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza (1905-2008)*. Institución “Fernando El Católico”. 173 pp. Zaragoza.

VADELL, E.; DE MIGUEL, S.; PEMÁN, J. 2016. Large-scale reforestation and afforestation policy in Spain: A historical review of its underlying ecological, socioeconomic and political dynamics. *Land Use Policy* 55: 37-48.