

# LIFE+ COMFOREST. Identificación, caracterización y gestión sostenible de los montes comunales en Extremadura

Joaquín Polanco Noain  
Jesús Ramos Medina  
Jesús García Pérez  
Juan Manuel Julián Hernández  
Francisco Javier Martín Colomé

*Ingenieros Técnicos Forestales. Servicio de Ordenación y  
Gestión Forestal. Dirección General de Medio Ambiente.  
Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y  
Territorio. Junta de Extremadura*

En Extremadura hay 170 montes con aprovechamiento vecinal, que ocupan más de 150.000 ha, con una población en los municipios donde se localizan que supera los 170.000 habitantes. Algunos de estos montes, sobre todo los más extensos, tienen gran relevancia en el sustento de numerosas familias, debido al peso que conservan los aprovechamientos comunales tradicionales como pastos, cultivos o leñas. Estos montes forman parte del demanio forestal, con una forma de explotación ligada al territorio que debe gestionarse de manera sostenible.

**Palabras clave:** montes comunales; aprovechamientos vecinales; propiedad forestal colectiva; LIFE

## INTRODUCCIÓN

### Justificación y objetivos

Consciente de la necesidad de conocer y defender los montes comunales y de mejorar su ordenación y gestión forestal para compatibilizar el aprovechamiento común de los vecinos con su la persistencia, conservación y mejora, desde la Junta de Extremadura se presentó ante la Comisión Europea una propuesta de proyecto LIFE+ destinado a identificar, caracterizar y marcar las directrices de gestión forestal sostenible de estos montes. El proyecto, titulado *LIFE+ Comforest - Identificación, caracterización*

*y gestión forestal sostenible de los montes comunales en Extremadura*" (LIFE12 ENV/ES/000148), obtuvo la aprobación de la Comisión Europea, y desde el año 2014 lleva trabajando en el mismo la Dirección General de Medio Ambiente, a través de su Servicio de Ordenación y Gestión Forestal.

LIFE+ Comforest tiene como objetivo promover, fomentar y valorizar un importante patrimonio público natural de la región extremeña, los montes comunales, fijándose para ello los siguientes propósitos:

- Identificar los montes comunales existentes en Extremadura,



Puerto de Santa Cruz, dehesa boyal.

analizando el régimen de usos existente.

- Conocer sus características forestales y su estado medioambiental.
- Elaborar unas recomendaciones encaminadas a mejorar su gestión, teniendo en cuenta su especial régimen de aprovechamiento.
- Proponer la creación de un registro público de montes comunales.
- Divulgar los resultados del proyecto.

### LA PROPIEDAD FORESTAL COLECTIVA Y LA DEFINICIÓN LEGAL DE MONTE COMUNAL

La propiedad forestal colectiva en España ha evolucionado en diferentes contextos y situaciones socioeconómicas según las distintas épocas históricas, originando una variada casuística y confusión en los conceptos, ocasionado sobre todo por la existencia de derechos “de propiedad” y “de uso y aprovechamiento” de los montes, que pueden no concurrir en la misma persona o titular.

Podemos diferenciar dos tipos de propiedad colectiva en España: una, pública (dentro de la que están incluidos los *montes comunales*); y otra, privada (dentro de la que quedan

incluidos los llamados *montes de socios* y *montes vecinales en mano común*).

Son *montes comunales*<sup>1</sup> o *del común* los pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos (artículo 12 de la Ley 43/2003, de Montes). En este caso, los vecinos se benefician directamente de los productos generados por el monte (leña, carbón, pastos, bellota, ramón, corcho, resina...), mientras que al ayuntamiento le corresponde la gestión. Muchos montes actualmente comunales (o que lo fueron en el pasado) pueden reconocerse por la perduración de topónimos referentes a aprovechamientos colectivos, como dehesas boyales, ejidos, baldíos, suertes o sobrantes.

Los montes comunales, por ser demaniales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por el régimen de su aprovechamiento, colectivo y gratuito, no procuran renta alguna a las tesorerías municipales, a diferencia de los montes patrimoniales o *de propios* que tienen un aprovechamiento excluyente y oneroso. En ambos tipos (comunales y patrimoniales), la titularidad es de la entidad local administrativa, pero

solo en los primeros el uso y aprovechamiento corresponde a los vecinos. También es posible que montes inicialmente con carácter patrimonial adquieran la naturaleza de comunales, por haberse dado una afectación tácita tras un uso comunal durante más de 25 años.

El régimen comunal de un monte conlleva una serie de efectos en forma de derechos y obligaciones que afectan a las partes, la entidad local titular y los vecinos del municipio.

Corresponde al ayuntamiento:

- Administrar, gestionar, conservar, mejorar y regular los aprovechamientos. Para ello se deben elaborar y publicar las normas precisas y velar por su cumplimiento.
- Proteger los montes (potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio).
- Inscribir los montes en el inventario de bienes municipales y en el registro de la propiedad.
- Distribuir los beneficios obtenidos entre los vecinos o reinvertirlos en el propio monte.
- Respetar la proporcionalidad en la adjudicación de los aprovechamientos.



Santibañez El Bajo, dehesa boyal



Abertura, dehesa boyal

Corresponde a los vecinos:

- El derecho a acceder a la información relativa al aprovechamiento del monte comunal.
- El derecho a acceder a los aprovechamientos comunales.
- Responder de los daños causados en el monte por ellos mismos o por sus ganados.
- El derecho a formar parte y participar de juntas vecinales u otros organismos de gestión.
- El derecho a participar en los beneficios que se obtengan en los aprovechamientos con rendimientos pecuniarios (venta de madera, corcho...).
- El pago del canon exigido.
- Conservar el monte y cumplir los requisitos exigidos en ordenanzas o por la costumbre.
- El uso del monte sin perjuicio del derecho de terceros.

#### ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL APROVECHAMIENTO COMUNAL EN EXTREMADURA

La evolución histórica seguida por los montes comunales en Extremadura a lo largo de los siglos no dista mucho de la del resto de España. Para conocer el origen de los montes comunales extremeños es necesario remontarse a la Edad Media. Los

primeros datos referentes a estos montes datan de los siglos XII y XIII, con la conquista del territorio extremeño por los reyes cristianos Alfonso IX y Fernando III. Tras la reconquista de los territorios musulmanes por parte de estos reyes, los campesinos, autorizados por los monarcas, se asentaron en tierras que muy pronto se integrarían en concejos. Ligados a estos asentamientos aparecen terrenos como dehesas, baldíos y ejidos, cuyos recursos y aprovechamientos eran el único medio de vida y sustento familiar para los nuevos pobladores. La reconquista y repoblación de las tierras generan interesantes documentos jurídicos (p. e. cartas pueblas y fueros) donde se recoge información sobre la nueva organización territorial de estas zonas. A modo de resumen:

- Siglo XV. Hay un ligero incremento demográfico que conlleva un aumento de la roturación de montes. Surgen las primeras ordenanzas.
- Siglos XVI y XVII. El incremento demográfico se acentúa, lo que provoca una mayor presión sobre los recursos forestales. Gran degradación de los montes, con aumento de las roturaciones y las pugnas con los ganaderos.
- Siglo XVIII. Comienza a tomarse conciencia por parte del Estado

de la importancia que tiene la conservación de los montes.

- Siglo XIX. El fenómeno desamortizador provoca una acentuación del latifundismo en la región. La lucha por parte de muchos ayuntamientos para conservar los terrenos en manos de los vecinos no impide que numerosas propiedades caigan en manos privadas.
- Siglo XX. Finaliza el proceso desamortizador. Descentralización a favor de los municipios.
- Siglo XXI. Mayor conciencia de la importancia económica, social y medioambiental de los montes comunales. Necesidad de identificar y proteger los montes comunales.

#### ACCIONES DEL PROYECTO LIFE+COMFOREST Y RESULTADOS OBTENIDOS

Las acciones que integran el proyecto LIFE+ Comforest se encuadran en cinco grupos:

##### A. Acciones preparatorias

La acción A.1. *Planificación técnica del proyecto* está destinada a obtener la información necesaria para identificar los montes comunales existentes en Extremadura. Consiste en la preparación y celebración de distintas reuniones de ámbito



Garciaz, monte Pasafriós

comarcal (con ayuntamientos, grupos de acción local, agentes del medio natural y vecinos), provincial (con diputaciones provinciales y gerencias territoriales de catastro), regional (con personal de la consejería competente en medioambiente de la Junta de Extremadura) y nacional (con personal del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). A través de estas reuniones, el equipo de trabajo ha logrado, entre otras cosas:

- Dar a conocer el proyecto LIFE+ Comforest.
- Establecer lazos de comunicación y colaboración mutua, que han permitido el intercambio de información durante la ejecución del proyecto y hacen posible su continuidad futura.
- Recopilar información y documentación que ha permitido identificar montes comunales,

conocer su régimen de usos y aprovechamientos y acceder a los terrenos para su caracterización,

- Recoger diferentes opiniones, puntos de vista y necesidades de aquellas personas relacionadas con este tipo de bienes y su gestión.

### **B. Fase de ejecución**

Las acciones B.1 *Análisis del estado legal, origen histórico, y régimen de uso de los montes comunales en Extremadura* y B.2 *Análisis del estado forestal y medioambiental de los montes comunales* están íntimamente relacionadas con la acción A.1. Están destinadas a obtener la información necesaria para identificar y conocer el origen histórico de los montes con aprovechamiento vecinal en Extremadura, así como su actual estado legal y las características forestales y de conservación.

Con estas acciones se ha elaborado en primer lugar una lista de montes con indicios de ser o haber sido comunales; a continuación, una lista definitiva de montes con aprovechamiento vecinal, y finalmente se ha analizado la situación legal individual de cada uno de los montes. Para ello, se han realizado, entre otros trabajos:

- Contactos e intercambio de información con personal de entidades locales, agentes del medio natural y otras personas conocedoras de los montes.
- Elaboración de protocolos y estadillos para la recogida de información.
- Estudio jurídico de los terrenos públicos municipales a través del análisis de escrituras, notas y certificaciones del registro de la propiedad, inventarios de

bienes municipales, ordenanzas y otras disposiciones de carácter local, pliegos de condiciones reguladores de aprovechamientos, bandos, edictos y resoluciones municipales, boletines provinciales y diarios oficiales, certificaciones de funcionarios públicos o catálogos de montes de utilidad pública.

- Estudio histórico general (a nivel autonómico) e individualizado (a nivel de municipio y monte) de los terrenos públicos municipales a través del análisis y la consulta de archivos y documentos históricos (municipales y provinciales), de bibliografía y de catálogos de montes públicos.
- Consulta de bases de datos de las administraciones sobre convocatorias de ayudas públicas, registros administrativos y mapas topográficos.

- Volcado de información catastral a sistemas de información geográfica.

Como resultado se ha obtenido una lista de 170 montes (115 en la provincia de Cáceres y 55 en Badajoz) con aprovechamiento vecinal hoy en día, de los cuales 51 (28 en Cáceres y 23 en Badajoz) tienen documentación que acredita el régimen comunal de los terrenos, mientras que en los 119 restantes (87 en Cáceres y 32 en Badajoz) existen aprovechamientos cuyo acceso está de un modo u otro restringido a quienes ostentan la condición de vecinos de la localidad.

La superficie total ocupada por estos montes en Extremadura es de 151.096 ha (93.840 ha en Cáceres y 57.256 ha en Badajoz), de las cuales 67.904 ha (18.421 ha en Cáceres y 49.483 ha en Badajoz) se corresponden con montes que cuentan con documentación que acredita su régimen

comunal, y 83.192 ha (75.419 ha en Cáceres y 7.773 ha en Badajoz) con montes en los que el aprovechamiento vecinal no está documentado (Tabla 1).

Dentro de la Acción B.2 se han realizado visitas para la toma de datos en campo, que, junto con el tratamiento de otros obtenidos mediante tecnología LiDAR, han permitido la elaboración de informes selvícolas y recomendaciones técnicas de gestión, uso y aprovechamiento particularizados para cada uno de los montes incluidos en la lista.

El análisis del estado forestal y de conservación, de las formas de gestión y administración utilizadas y del régimen de usos y aprovechamientos existentes ha permitido conocer la casuística y situaciones más comunes en los montes objeto de estudio, posibilitando la elaboración de unas *Directrices estratégicas de gestión forestal para la conservación y regeneración de los montes comunales*

*Pedroso Acim, monte El Berrocal*



**Tabla 1.** Montes con aprovechamiento vecinal en Extremadura

Situación actual	Badajoz	Cáceres	Extremadura
Régimen comunal documentado	23 montes 49.483 ha	28 montes 18.421 ha	51 montes 67.904 ha
Aprovechamiento vecinal existente pero no documentado	32 montes 7.773 ha	87 montes 75.419 ha	119 montes 83.192 ha
Total	55 montes 57.256 ha	115 montes 93.840 ha	170 montes 151.096 ha

(Acción B.3). Estas directrices se han estructurado por áreas temáticas para adaptarlas a los principales agentes relacionados con los montes comunales de Extremadura.

Finalmente, dentro de las acciones de ejecución se incluye la creación del *registro público de montes comunales en Extremadura* (Acción B.4), fundamentalmente concebido como medio de defensa del demanio forestal, pues como se ha comentado los montes comunales forman parte del dominio público forestal.

### C. Seguimiento de las repercusiones medioambientales y socioeconómicas del proyecto

Los resultados y conclusiones (especialmente los relacionados con las características forestales y el estado medioambiental) podrán entenderse y utilizarse como instrumento para concienciar, capacitar y mejorar la estrategia de políticas, planes o programas (ya sean locales o regionales), en términos de “direcciones de cambio” (más que de cifras), y como una herramienta para la toma de decisiones basadas en datos y en criterios de sostenibilidad, a medio y largo plazo.

La información generada por el proyecto LIFE+ Comforest puede incentivar que se tomen decisiones para mejorar la cubierta arbolada, incrementar la rentabilidad en las explotaciones agropecuarias vinculadas a estos montes, paliar daños y perjuicios ocasionados por los incendios forestales, contribuir a mitigar o adaptarse al cambio climático. Además, es un proyecto con un marcado efecto “social” positivo, estando su mayor potencial de impacto directo en:

- La valorización, mantenimiento y protección de las costumbres locales.
- El incremento del conocimiento en la comunidad social.
- La relevancia de los paisajes existentes en los montes comunales
- La promoción de la autosuficiencia basada en la participación de las comunidades locales.
- La mejora en la infraestructura institucional y administrativa.
- La promoción de la información
- La identificación de problemas, necesidades y valores.
- La posibilidad de flujos de nuevas ideas y resolución de problemas.

Sobre estos factores socioculturales el proyecto manifiesta un gran potencial de permanencia en sus efectos (a medio y largo plazo), pues son los factores sobre los cuales se hacen visibles los resultados de trabajos como la elaboración de las directrices de gestión sostenible, la creación del registro de montes comunales, la edición del catálogo de montes comunales o la elaboración de modelos de ordenanzas municipales reguladoras de los aprovechamientos.

### D. Acciones de comunicación y difusión

La finalidad de estas acciones es dar a conocer el proyecto y sus resultados, para lo cual:

- Se ha creado una página web (<http://lifecomfores.gobex.es/es/>) cuyo objeto es ser referencia para todas aquellas personas interesadas en la materia, y desde donde se podrán descargar todos los documentos generados en el desarrollo del proyecto.
- Se ha llevado a cabo una campaña publicitaria a través de la elaboración de material divulgativo de distintos tipos y formatos (paneles, trípticos, pósteres, pegatinas, calendarios...).
- Se han celebrado jornadas educativas y de sensibilización ambiental en diversos centros de formación dirigidas a la población escolar.
- Se han celebrado reuniones con representantes de diversos organismos públicos.
- Se ha participado en numerosos encuentros, jornadas y ferias, así

Arroyo de la Luz, dehesa boyal



Torrejuncillo, dehesa boyal





Pedroso Acim, monte El Berrocal

como en medios de comunicación como radio y televisión.

- Se ha editado un catálogo de los montes comunales de Extremadura.

En definitiva, se ha intentado dar a conocer el proyecto y los montes comunales al mayor número de personas y sectores posible.

### DIRECTRICES ESTRATÉGICAS DE GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

Como se ha comentado, en el marco del proyecto se han elaborado unas directrices de gestión forestal sostenible estructuradas por bloques temáticos con objeto de dirigirlas a cada uno de los principales agentes intervinientes en la realidad de los montes comunales de Extremadura.

Existe un bloque introductorio de antecedentes sobre la realidad jurídica de los montes comunales, su encaje en la casuística de la propiedad en España y los derechos y obligaciones que afectan a las partes, tanto a la entidad local titular como a los vecinos del municipio.

Un segundo bloque está dedicado a propuestas de actuación por parte de las administraciones públicas (nacional, autonómica y local), con

medidas posibles de distinta naturaleza (legislativa, de gestión y de fomento o estímulo). Se incluyen bloques específicos dedicados a los principales aprovechamientos comunales tradicionales, como pastos (ganadero), cultivo y leñas. Finalmente, se ha dedicado un bloque a las formaciones adehesadas de especies del género *Quercus*, las que más superficie ocupan dentro de los montes comunales de Extremadura (cerca de 50.000 ha), y que se enfrentan a un grave problema por la ausencia de regeneración del arbolado. Con estas directrices se persigue que tanto las entidades locales gestoras de los montes comunales como los vecinos encargados de llevar a cabo los aprovechamientos adopten las medidas y recomendaciones que se exponen para conseguir explotaciones con menores costes de producción (más rentables), y más respetuosas con el medioambiente, garantizando su persistencia y sostenibilidad.

### ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Algunos montes comunales de Extremadura tienen relevancia en el sustento de numerosas familias, por

el peso relativo que aún conservan los aprovechamientos comunales tradicionales (pastos, cultivos y leñas). Este es el caso de montes de gran extensión superficial como “Los Baldíos” en Alburquerque (7.500 ha), “Campo Oliva” en Oliva de la Frontera (10.000 ha), “Campos de Valencia” en Valencia de Mombuey (5.700 ha) o “Bienes Comunales” en Villanueva del Fresno (5.300 ha). En estos municipios el conocimiento de la naturaleza jurídica de sus montes y de los derechos y deberes de los vecinos es una garantía para la persistencia de esta forma de explotación, y para la defensa de la demanialidad de la que goza este tipo de terrenos.

En contraste, existen montes de pequeña extensión o pertenecientes a municipios donde la despoblación rural o el abandono de los aprovechamientos comunales tradicionales han derivado en una ignorancia generalizada y tal vez intencionada (por parte de gestores y vecinos) de su naturaleza jurídica, y de los derechos y deberes que afectan a los distintos actores locales. Esto supone un riesgo para los montes de sufrir una patrimonialización irregular, o cuanto menos de perder su carácter comunal (y con ello demanial). Por



Calzadilla, monte Rebollar

ello, convendría que las distintas administraciones (autonómica y local) analizasen el papel que actualmente juegan, y el que se quiere dar a los terrenos comunales de Extremadura, y que actuasen movidas por el interés de conservar el carácter comunal o demanial de estos terrenos, y de conservar, proteger y fomentar el *derecho de aprovechamiento* del que gozan los vecinos de los municipios donde se ubican. A este respecto es importante señalar que se trata de terrenos pertenecientes al dominio público forestal, con una forma de explotación ligada al territorio que debe ser gestionada de forma sostenible. Además, el derecho de aprovechamiento del que gozan los vecinos lleva aparejado el *acceso a la tierra* de una forma menos costosa que otros regímenes de propiedad, salvando así las dificultades a las que se enfrentan la ganadería y la agricultura extensivas, actividades que pueden ser útiles para la gestión y mejora de ciertas especies y hábitats protegidos (objetivos de la Red Natura 2000) y para el mantenimiento de sistemas agrarios de alto valor natural y de las externalidades ambientales positivas que producen.

Los 170 montes con aprovechamiento vecinal de Extremadura ocupan una superficie superior a las 150.000 ha, de las cuales aproximadamente 84.000 ha pertenecen a montes de utilidad pública, 43.000 ha se ubican en zonas ZEPA, 52.000 ha se ubican en zonas ZEC y 3.600 ha se corresponden con espacios naturales protegidos. La población de los municipios en los que se localizan estos montes supone un total de 170.204 habitantes.

En cuanto a las posibles líneas de actuación futuras, convendría trabajar de forma integral y en varios ámbitos. Las administraciones pueden llevar a cabo medidas de tipo legislativo, de gestión y de fomento o estímulo. Las medidas legislativas deberían tener como propósito principal adecuar el régimen jurídico de estos bienes a la realidad y necesidades actuales, con objeto de que la desaparición de los aprovechamientos comunales tradicionales no acarree la pérdida del derecho legítimo al aprovechamiento o beneficio directo por parte de los vecinos respecto de los nuevos y distintos recursos que pueden generar estos terrenos. Este puede ser el caso de los recursos procedentes de concesiones u ocupaciones (instalaciones de energías renovables, cultivos agrícolas de regadío, paso de líneas eléctricas, instalación de antenas o repetidores de telefonía...) o los procedentes de actividades turísticas y recreativas. Con este tipo de medidas se facilitarían la

defensa del demanio forestal y se protegerían los derechos de los vecinos. Las medidas de gestión y de fomento deberían tener como objetivo fundamental garantizar la sostenibilidad de los recursos. Su adopción puede corresponder a distintas administraciones, por lo que resulta imprescindible la coordinación y cooperación; en este sentido podría fomentarse la creación de entidades de gestión y participación (como son las juntas gestoras) que faciliten la participación ciudadana en la gestión y toma de decisiones, y podrían destinarse ayudas económicas o de asesoramiento técnico.

Respecto a los vecinos, a quienes corresponde el aprovechamiento por derecho, convendría que se generalizase la concepción de estos terrenos como una fuente de recursos sostenible (pasada, presente y futura), pues está muy extendida la visión cortoplacista y la idea de aprovechar al máximo los recursos disponibles sin pensar en el futuro, a menudo motivadas (que no justificadas) por la escasa rentabilidad económica que caracteriza a los sistemas agroforestales.

<sup>1</sup> Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (artículo 79 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y artículo 2 del Real Decreto 1372/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales).