

jetivo, la legislación sectorial hace alusión a la garantía de prestación de los servicios y a la calidad. Pero, en un entorno de competencia, hace falta la intervención de ciertas técnicas para corregir los fallos del mercado, y así aparecen en escena las obligaciones de servicio público, el servicio universal y la necesidad de respetar en algunos casos la concesión de derechos especiales y exclusivos.

7. Sólo nos resta subrayar la preocupación que muestra el autor a lo largo de toda la obra sobre si el exceso de liberalización puede permitir un funcionamiento correcto del mercado. Las serias dificultades que advierte para el establecimiento de un equilibrio óptimo entre la titularidad y gestión privadas y los demás intereses en conflicto, le llevan a plantearse como conclusión si no sería mejor volver al modelo de titularidad pública de las redes en ciertas infraestructuras.

Nos parece encomiable el esfuerzo del autor por intentar convencernos de que la propiedad pública de las grandes redes es la mejor manera de que éstas estén abiertas al servicio del sistema sin asfixiar la competencia y conseguir así una gestión imparcial de las mismas. Sin embargo, corren malos tiempos para la defensa de la *publicatio*, aunque ésta sólo se refiera a las infraestructuras de red de carácter unitario y de forma limitada y sectorial. No podemos subestimar las enormes inversiones públicas necesarias que gravarían, quizá excesivamente, las capacidades inversoras de las Administraciones Públicas y que podrían significar un deterioro en la prestación de los servicios de interés general no económicos, como la educación, la sanidad o la asistencia social.

El estatuto jurídico de las infraestructuras en red es una institución en construcción, todavía en proceso de asentamiento, y la monografía que aquí presentamos aporta interesantes ideas y materiales actualizados para conocer el estado de los servicios y de las redes de las que depende nuestra civilización.

Con esta obra, el autor ha sabido acertar plenamente en la difícil tarea de abordar el estudio de un tema de tan

candente y progresiva actualidad como es el de las infraestructuras en red. Estudio cuyas rigurosas reflexiones y sólidas argumentaciones constituyen, indudablemente, una significativa aportación al mundo jurídico y abren las puertas a un debate que, pese a la literatura que está generando, se encuentra muy lejos de haberse agotado.

María del Mar VILLAGRASA ROZAS  
Universidad de Zaragoza

CALVO SÁNCHEZ, Luis: *El Catálogo de Montes. Origen y evolución histórica (1859-1901)*, Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid, 2004.

Luis CALVO SÁNCHEZ, profesor titular de la Universidad de Burgos, mantiene con este libro la línea de investigación que ya comenzara con *La génesis histórica de los montes catalogados de utilidad pública (1855-1901)*, con el objetivo confesado de «aclarar y exponer el proceso de formación histórica de los montes catalogados de utilidad pública y, por tanto, de nuestro derecho forestal». En efecto, para comprender *in toto* el libro recensionado resulta de todo punto necesario la lectura de ambas monografías o, en su defecto, disponer de ambas, pues, aun no siendo la una continuación de la otra, son complementarias, por lo que deviene altamente clarificador el poder acudir a aquel primer libro para ampliar determinadas opiniones del autor o, incluso, para consultar ciertas noticias jurídicas que se mencionan en esta segunda monografía y que se hallan recogidas en la primera.

Pues bien, el libro que comentamos viene a estudiar con profundidad la evolución histórica del Catálogo de Montes (1), y ello porque, a pesar de

(1) En concreto, el libro se divide en tres capítulos y unos anexos. El primer capítulo se ocupa del antecedente del Catálogo: la «Clasificación General de los Montes Públicos» de 1859; el segundo estudia el Catálogo de los Montes Públicos exceptuados de la desamortización de 1862; y el tercero

que ésta es la institución en torno a la cual acaba nucleándose el régimen jurídico de los montes públicos, constituyendo de hecho el centro de gravedad de la recientemente derogada Ley de montes de 1957, sin embargo, poco o nada se ha estudiado sobre su proceso de formación (2). Pero es que, además, consideramos que el estudio del origen y evolución histórica de esta institución es fundamental para conocer y comprender las claves de la regulación vigente, contenida en los artículos 13 y siguientes de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

El Catálogo de Montes es, en efecto, un legado de la desamortización. Es un instrumento que hunde sus raíces en el proceso desamortizador civil de la propiedad, iniciado con la Ley Madoz de 1855. De ahí la estructura cronológica que tiene la obra, que comienza por analizar el antecedente inmediato del Catálogo, la Clasificación General de los Montes Públicos de 1859, para luego ilustrar los avatares de la formación y agotamiento del Catálogo de 1862, que condujo a la formación del Catálogo de 1901 a la luz de los conflictos y problemas que en su aplicación práctica se generaron.

Se ilustran especialmente las desavenencias que surgen al hilo del proceso desamortizador entre el Ministerio de Fomento (administrador de toda la riqueza forestal que logra preservar) y el Ministerio de Hacienda (gestor y motor de impulso constante de enajenaciones) en cuanto a la necesidad de inclusión o no de algunos montes en el Catálogo, así como la tensión entre la condición

---

se centra en el Catálogo de Montes y demás terrenos forestales exceptuados de la desamortización por razones de utilidad pública de 1901. Por evidentes razones metodológicas, ésta va a ser la estructura que vamos a seguir nosotros en nuestra recensión.

(2) Cabe decir, no obstante, que GUAITA MARTORELL sí que se ha preocupado, aunque sea someramente, de la evolución histórica del Catálogo de Montes en su obra de referencia *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, 2.<sup>a</sup> ed., 1986, págs. 225-226, y, anteriormente, en *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, 2.<sup>a</sup> ed., 1956, págs. 52 y ss.

pública de los montes y los acosos —no siempre ilegítimos— de los propietarios privados.

Y es al hilo de estos procesos como se fue modelando el Catálogo de Montes, hasta adquirir carta de naturaleza y presentar los perfiles netamente singulares que posteriormente se han positivizado en nuestra legislación vigente.

En el capítulo primero se afana el autor en dar una visión de conjunto de la Clasificación General de los Montes Públicos de 1859, como antecedente del Catálogo de Montes. El autor sostiene la tesis de que la idea de formar un resumen o clasificación general de todos los montes públicos tuvo una finalidad instrumental muy concreta: la de servir de estadística de los montes públicos españoles, y no, en cambio, la de facilitar la marcha de las operaciones desamortizadoras (que habría podido ser, en todo caso, un matiz secundario). Para realizar esta afirmación se basa en el análisis de la Real Orden de 17 de febrero de 1859 (que estableció como criterio clasificatorio el de la especie arbórea dominante) y en cómo ésta se llevó a la práctica.

Ya en la última parte del capítulo explica el autor cómo aunque la Clasificación General de los Montes Públicos no determinaba la condición de monte exceptuado de la desamortización (sino que para éstos existían procedimientos y expedientes específicos), sin embargo, sí que existía una relación de medio a fin entre los informes de clasificación realizados en los expedientes de venta y el Catálogo, pues los primeros habían de ser el medio natural y la base del trabajo de clasificación general. El Ministerio de Fomento, sin embargo, cometió el error de conectar la Clasificación General con la marcha de las ventas desamortizadoras, lo que fue aprovechado por el Ministerio de Hacienda para postular la Clasificación General como un inventario de los montes exentos del que servirse para llevar a cabo la desamortización.

Tras habernos situado con todo lujo de detalles en los antecedentes históricos, prosigue el autor desmenuzando la génesis, evolución y consecuencias jurídicas que trajo el Catálogo de Montes

Públicos de 1862. Con el nuevo Catálogo de Montes Públicos se vino a cambiar el criterio clasificatorio, acogiendo como base desamortizadora la de las tres especies (pino, roble o haya) y cabida mínima (100 hectáreas), y ello para intentar enterrar todas las fricciones que se estaban produciendo entre los Ministerios de Fomento y de Hacienda. Este Catálogo de Montes, y su nueva configuración, vino a derogar implícitamente la Clasificación General de los Montes Públicos. Aún más, con los nuevos criterios del Catálogo de Montes de 1862 quedaban exceptuados de la venta (esto es, del proceso de desamortización) los montes cuya especie arbórea dominante fuera el pino, el roble o el haya, siempre que, además, el monte constare, al menos, de 100 hectáreas.

Pues bien, la primigenia función estadística pervive en su integridad en este Catálogo de Montes de 1862, pero ahora se sobrepone a ella su configuración como un inventario de la masa forestal que el Ministerio de Fomento debe gestionar. En efecto, este Catálogo de Montes de 1862 es el repertorio de los montes exceptuados de la desamortización por razones estrictamente forestales (a diferencia de su precedente, en el que se insertan tanto montes reservados como exceptuados, y entre éstos por razones de uso vecinal —declarados por Hacienda— como por motivos forestales). Ahora bien, la inclusión de un monte en este Catálogo no prejuzgaba su propiedad, de la misma manera que tampoco prejuzgaba enteramente la excepción de venta (pues cabían las reclamaciones de exclusión fundadas en la ausencia de las condiciones de excepción, así como la inclusión de montes que, reuniendo las condiciones de excepción, no estuvieran incluidos en el Catálogo).

Por razones de premura de tiempo o falta de medios, entre otras, este Catálogo de Montes de 1862 ya nace imperfecto, pues se le achacan errores e imprecisiones, que el autor comprueba a través de varios ejemplos, que se centran en comentar los Catálogos de Murcia y de las cuatro provincias gallegas, por ser los máximos exponentes de la imperfección. Esta exposición da pie para comentar igualmente cómo se llevó a cabo

la rectificación de los Catálogos defectuosos. Para acabar el capítulo se nos ilustra sobre cómo los desencuentros entre los Ministerios de Fomento y de Hacienda, a consecuencia de la verificación de ventas —ilegales— de montes que reunían las condiciones de excepción, acabarían por provocar un cambio radical en la virtualidad jurídica del Catálogo de Montes Públicos, pues en última instancia se transformó en un instrumento que sí predeterminedaba la condición de excepción de venta.

Se retoma en el tercer, último y más importante capítulo del libro el hilo argumental explicando cuáles fueron los orígenes del Catálogo de Montes de 1901: de cómo aquellos desencuentros entre los Ministerios de Fomento y de Hacienda llevaron al cambio de criterio de excepción. En efecto, fue mediante una Ley de 1896 como se abandonó el criterio de las tres especies y cabida mínima, que tenía un fundamento económico-político, por el más científico criterio de la utilidad pública. Y esa misma Ley de 1896 instaba al Ministerio de Fomento a que, de acuerdo con el de Hacienda, formara un nuevo Catálogo de los montes que, por razón de utilidad pública (3), debían quedar exceptuados.

En este capítulo se nos acompaña por el azaroso proceso de creación del nuevo Catálogo de Montes de 1901 exceptuados de la venta por su utilidad pública, que, de hecho, comienza en 1896 con un intercambio crítico de relaciones de montes que reunieran las condiciones de utilidad pública entre los Ministerios de Fomento y de Hacienda; pero este primer procedimiento, con que se pretendía conciliar las voluntades de ambos Ministerios, hizo crisis como

---

(3) La utilidad pública se define, conforme al artículo 1 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1896, como «las masas de arbolado y terrenos forestales que por sus condiciones de situación, de suelo y de área sea necesario mantener poblados o repoblar de vegetación arbórea forestal, para garantizar por su influencia física en el país (...), la salubridad pública, el mejor régimen de las aguas, la seguridad de los terrenos o la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura...».

## BIBLIOGRAFÍA

consecuencia de la diferente interpretación del criterio de utilidad pública a la hora de determinar qué concretos terrenos reunían aquella condición. Así, en 1897 se acuerda la sustitución del procedimiento del intercambio y se recurre a una Comisión mixta, que tuvo carácter científico, para solventar los conflictos en la clasificación. Los trabajos de esta Comisión abarcan varios años, y muchos avatares, hasta que en 1901 se publicaran por Real Decreto en la «Gaceta de Madrid» las relaciones de montes que se consideraban de utilidad pública; pero estas relaciones de montes publicadas no constituyen el Catálogo de montes exceptuados de la desamortización pública, sino que su objetivo último era sancionar legalmente el criterio de la utilidad pública y dar publicidad a las relaciones de montes de utilidad pública formadas por la Comisión mixta, que eran aún desconocidas.

Se embarca el autor, posteriormente, en el arduo proceso de reseñar las especialidades de procedimiento y singularidades provinciales de los Catálogos de Murcia, Oviedo, Álava, Provincias Vascongadas, Navarra y Canarias. Estos Catálogos provinciales sí que constituyeron, en su conjunto, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de 1901.

Se nos da cumplida cuenta, asimismo, de la eficacia jurídica que el Catálogo de Montes de 1901 tuvo en realidad, así como de las medidas de protección que se arbitraron para su defensa. Lo más importante, a diferencia del Catálogo de 1862, es que la inclusión de un monte en el Catálogo de 1901 sí prejuzgaba la adquisición de la condición de bien exceptuado de la desamortización por razones de utilidad pública. Pero, además, con la nueva regulación se configuró un nuevo procedimiento de exclusión del Catálogo, para sustraer a los montes de las luchas políticas, así como una nueva regulación de la vía gubernativa previa en las reclamaciones de pertenencia.

En el mismo orden de cosas, para la defensa legal de la propiedad pública forestal catalogada (sobre todo respecto de los acosos de los propietarios particulares), con la nueva regulación de 1901 se introduce la presunción posesoria de-

rivada de la inclusión de un monte en el Catálogo; se proclama la libertad temporal para la recuperación por modos administrativos de la posesión usurpada, y se fortalece la potestad administrativa de deslinde. Por fin, se nos describe la evolución que se produjo en la protección registral de montes, como medida adicional encaminada a la defensa de esta propiedad pública como medio de defensa frente al acceso de las informaciones posesorias que pudieran presentar los particulares.

Se nos traza, por tanto, en este último capítulo la auténtica virtualidad del Catálogo de 1901, de los terrenos forestales exceptuados por razón de la utilidad pública, como instrumento dotado de poderosa eficacia jurídica, que constituye la respuesta a los frentes que han erosionado los Catálogos anteriores.

Como se puede comprobar, nuestra legislación de montes no es más que fiel reflejo de esta concepción de comienzos del siglo xx. El artículo 6 de la recientemente derogada Ley de 8 de junio de 1957, de montes, establecía que «el Catálogo de Montes es un registro público de carácter administrativo en el que se incluirán todos los montes que hubieren sido declarados de utilidad pública pertenecientes al Estado...», para remachar el artículo 2.1 que estos montes incluidos en el Catálogo estarán exceptuados de la desamortización, salvo que se autorice por ley su venta «para obras y trabajos cuyo interés general prevalezca sobre la utilidad pública de los montes afectados».

De otro lado, el artículo 16.1 de la recientemente aprobada Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, vuelve a repetir que «el Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública». Además, la inclusión de un monte en dicho Catálogo supone, según la nueva Ley de montes, su declaración de demanialidad forestal, por lo que queda exceptuado de la venta salvo que pierda las condiciones que determinaron su inclusión y que se relacionan en el artículo 13.

Así, nuestra legislación forestal no ha hecho más que apropiarse de los instru-

mentos que fueron creados en 1901 para la protección de ciertos montes contra los procesos de desamortización, manteniendo al Catálogo de Montes de Utilidad Pública como un registro de los montes que no pueden ser distraídos de la titularidad pública ni de su finalidad protectora del medio ambiente forestal.

Se concluye el libro con una sección de Anexos, dividida a su vez en tres subepígrafes, en la que el autor ha seleccionado y reproducido algunos de los documentos que ha estudiado en los capítulos precedentes.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, la reproducción facsímil en estos Anexos del Cuaderno de la provincia de Ávila perteneciente a la Clasificación General de los Montes Públicos de 1859, la reproducción del Catálogo de 1862 correspondiente a la provincia de Ávila y la reproducción del Catálogo de 1901 también de la provincia de Ávila.

En nuestra opinión, esta iniciativa de incluir como Anexos algunos de los documentos originales, más allá de la mera curiosidad histórica, es realmente buena pues permite al que se acerca al estudio de esta materia comprobar sobre documentos originales las teorías del autor sin necesidad de acudir físicamente a los archivos históricos.

En relación con las fuentes, el autor emplea eminentemente el método histórico, por lo que —aparte del «Diario de Sesiones de las Cortes»— utiliza prolijamente las noticias extractadas del Archivo de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y del Archivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como las opiniones doctrinales vertidas por los ingenieros de montes más reputados de la época en la especializada «Revista de Montes».

Una cuestión que resulta muy interesante resaltar aquí es lo ameno y claro de la exposición; aun a pesar de que el autor indaga en cuestiones de gran complejidad técnico-jurídica y de lo intrincado de algunos procesos, ha sabido condensar toda la problemática y darle una redacción concisa que permite una lectura ágil y altamente didáctica. Con gran coherencia argumentativa y expositiva, el autor nos lleva de la mano a través no sólo de las leyes, sino de sus

varios reglamentos de ejecución, así como de infinidad de Reales Órdenes de los Ministerios con competencia en materia forestal (a la sazón Fomento y Hacienda), así como de los distintos dictámenes del Consejo de Estado y de otras opiniones relevantes, de manera tal que no sólo no se pierde uno, sino que resulta muy atractiva y didáctica la lectura de esta monografía.

Juan Ramón LIÉBANA ORTIZ  
Profesor Titular Escuela Universitaria  
(interino)  
Universidad de La Rioja

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, y MACERA, Bernard-Frank: *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Ed. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002, 175 págs.

Esta monografía surge con la finalidad de exponer los posicionamientos de los autores en la delimitación competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas y, además, con el interés de actualizarla tras las modificaciones normativas y los pronunciamientos de la jurisprudencia.

La obra se divide en dos partes, la primera de ellas estudia el reparto de competencias en materia de protección ambiental y su autor es Bernard-Frank MACERA, mientras que la segunda se centra en la materia de aguas y su autora es Isabel CARO-PATÓN CARMONA. Al final de la monografía nos encontramos con dos Anexos, uno dedicado a los distintos Estatutos de Autonomía y el segundo a la jurisprudencia constitucional.

Por «protección del ambiente» entiende el autor la conservación, defensa, restauración y mejora de los recursos naturales básicos, aire, agua y suelo; siempre partiendo de una definición del término ambiente en sentido amplio, y de la noción de protección recogida en