

## L'AGONIA JURÍDICA DEL PASTURATGE (L'exploració forestal enfrontada a la pastura en el mont públic)

### Introducció

Josep Planas i Planas

Sovint, l'acció normativa del Dret va a remolc de les circumstàncies socials, per darrera d'aquelles determinades situacions i relacions entre els individus d'una societat que es produeixen en un moment històric. Aquest fet és ben lògic perquè l'objecte del Dret és, precisament, la regulació normativa d'aquelles circumstàncies, de manera que només quan ja existeixen pot venir el Dret a regular-les. Una vegada normades, les relacions socials es converteixen en una institució de la comunitat, amb voluntat de perdurabilitat i d'influir el medi social en el qual existeixen, fins el punt que si donem un cop d'ull al Dret en vigor a cada moment històric, obtindrem un retrat de les seves institucions jurídicosocials i, indirectament, l'explicació dels fets socials que regulaven, les seves causes i els seus efectes sobre la societat del moment. Per això és vàlid un estudi de les normes reguladores de l'activitat del pasturatge i la seva evolució, per a obtenir conclusions sobre la seva situació, el seu paper social en el passat, avui, i el que pot representar pel futur. No som massa ambiciosos en aquesta comunicació, un cop d'ull als últims seixanta anys d'escasses i disperses normes jurídiques que han regulat i regulen encara les pastures serà suficient per decidir si la pessimista hipòtesi del títol d'aquest treball respon o no a la realitat que vivim.

### Un breu repàs de les normes sobre pastures

La legislació de l'Estat espanyol en matèria de pastures es remunta a la llei de 7 d'octubre de 1938, una llei oblidada que en l'àmbit territorial de Catalunya encara ningú no s'ha preocupat de revisar o derogar. Avui, les facultats estatals en matèria de pasturatge han passat a ser competència de les Comunitats Autònomes. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya –que el 18 de desembre complirà vint-i-un anys– atorga a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva sobre “Monts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures”.

Des de fa gairebé cinquanta anys, la llei de monts estatal, les altres lleis sectorials i el seus

reglaments i, més recentment, la llei catalana, han dedicat la seva atenció gairebé exclusiva a la regulació de la gestió forestal, i només marginalment –i sempre amb la prioritat de l'aprofitament forestal– han dictat normes sobre el pasturatge dels monts i les pastures. És el fruit d'uns interessos seculars que encara no hem superat. La rompuda de més i més terrenys per a camps de cultiu i els privilegis que en alguns llocs d'Espanya havia tingut la ramaderia havien perjudicat notòriament la bona explotació forestal. Potser per això, segles enrera, el bosc i l'explotació forestal ja eren estrictament controlades per l'administració i després, fins i tot, per delegats de la Marina de L'Estat que vetllaven per mantenir la qualitat i quantitat dels boscos que proporcionaven la matèria primera per a la construcció de vaixells. La necessitat de recuperar les forests com a sector econòmic de gran importància va fomentar la legislació molt acurada de la protecció i l'explotació de monts. Avui, la desforestació de les selves, els anomenats pulmons del planeta, l'existència certa del fenomen de desertificació (en molts llocs el pasturatge excessiu n'ha estat una de les causes) i els desastrosos efectes dels incendis forestals, han fomentat regulacions específiques, directament o indirectament relacionades amb l'explotació forestal; i el pasturatge sempre ha quedat sotmès a la prioritat de la forest.

S'ha dit que, tot i la transhumància que ha practicat la ramaderia, la regulació dels aprofitaments de les pastures amb aplicació a Catalunya ha estat –al menys des de 1938– tradicionalment reservat a les relacions de l'àmbit privat o a les regulacions locals dels municipis i de les comunitats de veïns sobre les pastures comunals. Les normes reglamentàries estatals sobre pastures, el Decret de 8 de gener de 1954 i el Decret 1256/1969, de 6 de juny, van tenir un nul impacte a Catalunya perquè regulaven fets i situacions ben diferents.

Farem un ràpid repàs històric a la principal norma d'explotació de monts per comprovar fins a quin punt el pasturatge queda sotmès sempre a l'explotació forestal.

### **La Ley de Montes estatal de 8 de juny de 1957 i el seu limitat paper en matèria de protecció de l'explotació dels monts públics**

(Hem traduït al català les citacions de les normes estatals.)

Havien passat gairebé cent anys de la primitiva legislació estatal de Monts. El pròleg del llibre editat pel Gabinet Jurídic Administratiu del Butlletí Oficial de l'Estat (Col·lecció Textos legals del BOE, Madrid, 1970) explica amb criteris economicistes la necessitat de “recuperar per a l'arbrat les enormes extensions que en el nostre país només són pròpies pel seu cultiu, pur o en combinació harmònica amb les pastures pel nodriment de la ramaderia”.

Amb això n'hi ha prou per deixar clar que l'objectiu de la Llei de Monts no és la regulació de tots els aprofitaments del mont sinó la recuperació de les superfícies boscoses on hi ha hagut bosc i fins i tot, allí on també hi havia pastures.

La llei no presenta criteris moderns d'exploració: aquell pròleg ens explica que “La Llei de Monts de 8 de juny de 1957 recull, en un cos de doctrina ordenat, tots els preceptes propis d'un codi forestal, en el qual es mantenen els principis tradicionals i immutables continguts en lleis anteriors [...]”. D'aquesta manera, quan es dicta el reglament que desenvolupa aquella llei ja es deixa molt clar que: “[...] En elaborar el Reglament, aprovat pel Decret 485/1962, de 22 de febrer, es va optar per refondre la legislació de monts. D'aquesta manera, bona part dels seus 490 articles (una vertadera bestiesa) han estat agafats d'antigues disposicions, unes vegades tal i com es van dictar i d'altres adequant-les a les circumstàncies del moment present [...]”, i que, “s'atén la necessitat sentida de protegir contra una abusiva explotació, quan no és de la seva completa destrucció, aquells boscos, terrenys o agrupacions arbrades amb característiques d'utilitat pública, que els veïns dels nuclis locals aprofitaven”. Cap paraula sobre els aprofitaments de pastures que els veïns sempre havien practicat de manera tan tradicional, almenys, com l'explotació forestal.

En canvi, un objectiu lloable que va afrontar la llei fou “la ferma defensa de la propietat forestal pública [...] per mantenir la integritat de la possessió [pública] acreditada d'aquests béns que, per tants conceptes interessin a la col·lectivitat [...]”. Si fem una mica d'atenció al redactat, però, comprovarem que la protecció de la titularitat i l'ús públic de les forests i les pastures que fa la llei té tremendes limitacions. La llei obliga a acreditar la possessió pública i manté pels terrenys presumptament comunals “aquell altre [principi legal derivat de la norma civil de protecció de la propietat privada] de no menor tradició en la legislació forestal que exigeix el transcurs de trenta anys d'ininterrompuda possessió [per part dels particulars] per poder acreditar-la, quan falten millors títols, sobre terrenys ubicats a monts catalogats”. En la pràctica, la prova de la possessió privada durant trenta anys es limitava en molts casos a la simple declaració dels veïns colindants que, al seu torn, amb el seu testimoni esperaven també de l'afavorit un testimoni favorable als seus propis interessos.

La llei recorda també als particulars que tenen: “la possibilitat d'entaular contra l'administració forestal el procediment establert a l'article 41 de la Llei hipotecària”, una acció fulminant de protecció a favor de qui té una titularitat inscrita al registre de la propietat.

Sí que hi ha algunes normes protectores de l'ús del mont públic quan la llei determina que per registrar al Registre de la Propietat les finques colindants a monts catalogats (monts públics convenientment atermenats i registrats) cal que l'administració forestal certifiqui que la finca que es pretén inscriure no és un mont declarat d'utilitat pública. Però hem de tenir clar que moltes escriptures de propietats de monts són anteriors a aquells atermenaments de finques catalogades i, per tant, l'existència colindant de monts comunals no està expressada en les escriptures, de manera que mai no han tingut cap entrebanc per inscriure's.

“El sanejament legal del sector forestal públic [diu la Llei] es completarà mitjançant la realització d’atermenaments i amollonaments, i l’estudi i regulació de les servituds i ocupacions per arribar a l’extinció de les il·legítimes, la redempció mitjançant indemnització de les legítimes, però incompatibles, i l’ordenació de les que siguin incompatibles amb el fi d’utilitat pública dels monts afectats.” En tot això, també sembla cert que alguns atermenaments es van fer «*manu militari*». De fet, la llei considerava els enginyers de monts que feien els atermenaments de les forests públiques com vertaderes autoritats. El Reglament que hem esmentat abans diu coses com aquestes: “Tant si es tracta de monts públics com de particulars, quan els alcaldes incorrin en responsabilitat administrativa per negligència, extralimitació o desobediència en la tramitació dels expedients que es refereixen a aquells, seran corregits pels governadors civils, a proposta raonada dels enginyers en cap.”

En canvi, sí que en la Llei estatal hi havia un perfum de modernitat en exigir que: “Es prescriu la necessitat del projecte d’ordenació o de pla tècnic adequat per a l’explotació dels monts públics i es confirma, per precepte de Llei, la indispensable intervenció de l’administració en el gaudi [...], d’acord amb la doctrina general que impera en els països de cultura avançada [...] exigint pla tècnic per tots els monts situats en les zones forestals de protecció.” No s’exigia cap mena de pla tècnic per l’explotació de monts privats (ara la legislació catalana actual sí que els fomenta). De totes maneres, l’existència d’aquells plans tècnics d’ordenació forestal van ser una *rara avis* fins fa pocs anys.

Altres previsions de la llei encara van tenir menys fruits:

“Es preveu i regula l’ordenació integral per comarques que puguin comprendre monts públics i de propietat privada de gran producció o de marcada conveniència de coordinació silvícola i del pasturatge [...]” Per una vegada que la llei vol ordenar les pastures i la seva explotació, el fet és que no es va fer cap mena de desenvolupament de la llei que tingués vertaders efectes a Catalunya.

Finalment, la Llei escatima definitivament als municipis les competències de gestió i aprofitament dels seus monts públics, que hauran de fer-se “en allò tècnico-facultatiu, conforme a les regles de l’administració [forestal],” i s’imposa l’obligatorietat de destinar un 10% del valor dels aprofitaments dels monts públics a la seva inversió i millores, un fons, és clar, que no podia administrar el municipi sinó l’administració forestal.

### **El Reglament de la Llei (Decret 485/1962) i les limitacions que imposa sobre el pasturatge**

“El pasturatge als monts es realitzarà de forma que sigui compatible amb la conservació i millora d’aquests, procurant l’ordenació i perfeccionament dels aprofitaments ramaders ja existents i l’ampliació d’aquests que, sense perjudicis per a les masses forestals, permetin

el manteniment del major nombre possible de caps de bestiar o de màxim pes en viu. En els casos de monts coberts d'arbrat es donarà preferència absoluta a les exigències silvícoles, i es podrà limitar i fins i tot prohibir el pasturatge del mont [...].” (Article 242)

L'article 243, apartat 1, diu: “Als monts catalogats s'atendrà preferentment al sosteniment del bestiar d'ús propi dels veïns dels pobles als quals pertanyin, i es procedirà a l'alienació de les pastures sobrants, si n'hi hagués, llevat que l'estat forestal del mont aconselli l'exclusió de la ramaderia de granja.

2. S'entén per ramaderia d'ús propi de cada veí, el mular, cavallí, boví i ases (màxim de 4 caps) destinats a treballs agrícoles i industrials, així com l'oví (3 caps) i el porquí (2 caps) que cadascú dediqui al consum propi de casa seva.” L'explotació ramadera, per tant, quedava absolutament restringida i fins i tot eliminada.

“En els projectes d'ordenació i plans tècnics en monts catalogat [...] es destinarà a pastures, sempre que sigui possible [...] una porció independent del cultiu silvícola.” (Article 245) En canvi, al mont privat se li reconeixia expressament l'existència d'explotació ramadera de les seves pastures. L'article 246 diu: “[...] [en monts] no catalogats i particulars: [es farà la] regulació de pastures, creació de pastures, conservació i millora de les existents”.

### **El panorama dels monts públics avui**

Una de les qüestions que més sobten en l'administració i gestió de les forests comunals és la pèrdua constant i irrefrenable del costum com a forma de gestió i administració, i precisament en un àmbit on aquest costum –font del Dret– era un dels exemples clàssics de les càtedres universitàries de dret civil.

El costum –diu el codi civil– ha de ser provat. La introducció de les lleis i, especialment, la gestió reglamentada dels monts catalogats mitjançant una administració forestal expressament creada per a això ha convertit el costum –almenys a Catalunya– en una qüestió gairebé impossible d'invocar vàlidament perquè moltes vegades és impossible de provar-ne l'existència.

Els titulars de drets de pastura sobre forests comunals no van seguir el camí del costum per a la seva continuïtat d'explotació dels seus drets antics. Molt al contrari, o bé l'administració forestal, acostumada a aplicar reglaments, va arribar a desfer literalment aquests costums històrics de la comunitat veïnal d'explotadors de la forest, o bé aquells titulars van enfocar més la seva “defensa” de drets cap a una adquisició de nous drets a la busca del domini privat des de la possessió immemorial sobre béns que sempre havien estat comunals, mitjançant argücies legals que només han pogut tenir eficàcia per la desídia de les administracions que més havien de vetllar per protegir la possessió comunal: els muni-

cipis, que, però, no són del tot culpables –o almenys no en són els únics– perquè l'administració forestal els havia segrestat bona part de les seves facultats.

Argúcies legals perjudicials per l'interès del comú dels veïns com ho és entendre que les normes d'atermenament d'un mont comunal permeten adquirir allò que s'ha posseït només amb la declaració d'un parell o tres de testimonis davant l'enginyer forestal, sense que l'administració i els altres particulars afectats facin palès que aquella possessió era o havia estat, en moltes ocasions, controlada amb llicències municipals o amb autoritzacions de l'agrupació dels altres veïns explotadors (no constituïts en persona jurídica).

Actituds il·lícites com ho és admetre que propietaris de bestiar que no resideixen en el municipi arribin a explotar els monts públics comunals bé per la via de cessió, arrendament o transmissió de drets de pastura d'explotadors que han deixat l'explotació i la inscripció fraudulenta d'aquells propietaris com a residents veïns de la població per tal de consolidar els drets de pastura il·legítimament adquirits. En els últims temps, un municipi de la comarca del Ripollès ha hagut de patir tres plets (que per cert ha guanyat) per defensar els seus monts comunals d'explotacions basades en aquestes arbitriarietats.

Bestieses –per no qualificar-les de manera més greu– com l'apropiació de terrenys de mont públic no catalogat i el seu registrament particular via judicial quan el municipi ignora culpablement aquests fets i no es persona en el procés, deixant abandonat i indefens el dret del comú.

No ens estarem de dir que també s'havien produït efectes contraris: cases construïdes des de centenars d'anys anteriors que no eren reconegudes com a enclavament particular pels enginyers forestals quan aquests atermenaven els monts comunals municipals.

Avui, la intervenció administrativa ha malbaratat totes les explotacions comunals, especialment l'explotació de pastures, regides per comunitats d'explotadors que no han continuat com a tals comunitats i que o bé han tolerat la intervenció administrativa o ara reclamen la intervenció municipal per resoldre les seves diferències perquè no són capaços de resoldre-les entre ells.

Tot això fa que avui ens preguntem si la institució, que encara guarden a molts altres llocs de l'Estat, anomenada monts veïnals en mà comú, explotada per una comunitat de veïns hauria estat decisiva i necessària a Catalunya per a la protecció dels béns comunals i la seva pacífica explotació pels veïns.

### **Una proposta sobre l'actual panorama normatiu a Catalunya**

Hi ha qui afirma que tot i la transhumància que ha practicat la ramaderia, la regulació dels aprofitaments de les pastures ha estat –almenys des de 1938– tradicionalment reservat a les relacions de l'àmbit privat o a les regulacions locals dels municipis i de les comunitats

de veïns sobre les pastures comunals. Aquesta afirmació seria exacta per Catalunya si no fóssim conscients de les limitacions que la normativa sectorial estatal d'explotació dels boscos ha imposat al pasturatge i que ja hem vist abans.

L'actual administració forestal de la Generalitat encara manté en vigor les normes d'explotació forestal de l'antic Reglament estatal que hem esmentat i que només era un recull d'antigues normes d'explotació de monts, limitadores del pasturatge i que donava poder il·limitat als funcionaris enginyers. Utilitzar avui articles d'un text així és inqualificable i no es poden admetre les suposades raons purament "tècniques" d'un reglament de 1962 que es remet a normes d'explotació més antigues encara.

Els municipis podran recuperar les seves competències en la gestió dels boscos i pastures si espremen fort el suc que pot donar la Llei forestal catalana (Llei 6/1988) i els plans d'ordenació dels boscos. La gestió, la regulació, l'explotació, l'aprofitament i l'administració dels boscos pot passar plenament a mans municipals per poc que les associacions municipalistes collin un xic l'administració forestal; per això, caldrà que els cossos de funcionaris estatals, ara autonòmics, de l'administració forestal, siguin transferits als municipis juntament amb els mitjans materials i financers. En definitiva, l'assumpció de competències municipals sobre boscos i pastures en els monts públics suposaria el retorn de les naturals facultats de la comunitat de veïns, que només pot ser limitada "per alt" en allò que representi un interès territorialment més extens que el municipi: la defensa global de la massa forestal del país i de tot el patrimoni natural que se'n deriva. Però això no es fa, com s'entesta a fer encara l'administració forestal autonòmica, reglamentant com s'han de complimentar les actes de marcada d'arbres o com s'ha de pesar la fusta tallada, ni amb controls burocràtics que són sobrers. El que cal és un pla director específic a nivell català que vetlli per aquells interessos globals, amb el major respecte cap als interessos locals i una mica més de confiança en les capacitats gestores de l'administració local.

Aquesta situació, juntament amb el fet que correspon als ajuntaments la regulació de l'aprofitament dels béns comunals, tal com preveu el Reglament del patrimoni dels ens locals, evitaria l'existència de la legislació sectorial per a l'explotació de pastures i boscos i la devolució de la gestió a l'administració més propera als veïns. Mentre tot això no arribi, cal que els ajuntaments redactin els projectes d'ordenació forestal dels seus monts declarats d'utilitat pública –gairebé tots ho són– l'aprovació dels quals correspon a l'administració forestal. El control i el règim sancionador de les infraccions tipificades a la Llei forestal podria també encomanar-se, mitjançant conveni, als agents de la guarderia rural de l'administració forestal autonòmica.

### **Unes notes sobre la ramaderia transhumant**

Alguns hem vist amb curiositat, i alguns ramaders amb enveja, que en algunes zones de l'Estat espanyol es lluita per revifar la transhumància. Durant sis mesos i des d'Extremadura a Cantàbria (cinquanta-set dies en viatge d'anada i uns altres cinquanta-set de tornada) els ramats de xais, de fins a dos mil caps, s'alimenten gratuïtament de les pastures de les grans *cañadas*, tot i que avui dia estan prou destrossades per les autopistes, i les carreteres, les instal·lacions i els equipaments públics. Mentrestant, les pastures d'Extremadura es refan per poder alimentar el bestiar els altres sis mesos de l'any. Diuen també que, i les *cañadas* tenen el seu propi nínxol ecològic format per diverses espècies, des d'aus a rosegadors, que es revifa amb la pràctica de la transhumància.

De fet, recuperar els 125 000 quilòmetres de *cañadas*, *cordeles* i *veredas* que la Mesta medieval va anar obrint des del segle XIII, quan el 1273 el rei castellà Alfonso X va crear el Honrado Consejo de la Mesta de Pastores, fins a 1812 que les Corts de Cádiz van abolir, fou una iniciativa estatal que formava part d'un pla fomentat per la Unió Europea, l'anomenat Projecte 2001, una iniciativa organitzada pel Fons de Patrimoni Nacional Europeu, amb fons dineraris del programa LIFE. En aquest marc, i per protegir aquestes vies per al bestiar, l'Estat va aprovar la Llei de vies pecuàries (BOE de 26 de juliol de 1994) i algunes agrupacions ecologistes defensen la recuperació dels *descansaderos*, fonts, cases d'esquilar, rentadors de llana, ermites i *contaderos* com a elements d'un entorn a recuperar.

### **Referència a la Llei 17/1999, de 29 d'abril, de la Comunitat de Madrid, sobre aprofitament de pastures**

De fet, ha estat la integració a la Comunitat Europea i la seva política d'ajuda financera i de subvencions a la ramaderia extensiva la que ha afavorit l'aparició de pastures allà on hi havia cultius desaprofitats i el nou afany en l'explotació de les pastures en monts públics i privats. En aquest estat de coses, la Comunitat de Madrid aprova una Llei que té com a missió la protecció de la ramaderia extensiva. Una llei que, si no anem errats, és la més recent que s'ha dictat a l'àmbit de tot l'Estat sobre aquest tema i de la qual destaquem a manera de notes breus que:

- Manté els sistemes d'adjudicació de pastures, basades en el millor aprofitament dels recursos naturals, sense perjudicar l'agricultura i els serveis per mantenir la ramaderia tradicional: l'extensiva, a la qual se li reconeix ara el seu efecte benèfic per al medi ambient.
- Constata que la gestió de les pastures és independent en cada terme municipal i en molts casos ha creat una organització excessiva per al fi perseguit, i ineficient perquè no permet una òptima distribució en no contemplar més àmbit que les pastures locals i obliga els ramaders que no obtenen pastures en el seu municipi a recórrer a subhastes que poden encarir els preus.



- Es respecta la llibertat dels ramaders per a pactar privadament sobre els aprofitaments de pastures.

No cal dir que la realitat del pasturatge a casa nostra és diferent, i la regulació de les pastures que pogués dictar la Generalitat de Catalunya seria molt diferent de la llei madrilenya, però és simptomàtic que quan alguna administració torna a preocupar-se de regular les pastures no ho fa pas de manera massa favorable.

## **Conclusió**

A Catalunya, les normes sobre l'explotació de pastures o són inexistents o s'apliquen normes estatals fora de la realitat social d'avui. En definitiva, haurem d'animar els municipis perquè d'acord amb la Llei forestal catalana realitzin els corresponents plans d'ordenació i dictin, independentment o mancomunadament, les normes necessàries pels aprofitaments de pastures en el mont públic de casa nostra perquè, ja ho hem vist en els apartats anteriors, si l'administració municipal no lluita per mantenir i recuperar les seves competències; ja hi haurà alguna altra administració que ho farà a la seva manera.

## **Apèndix de legislació**

Ley de 7 de octubre de 1938, sobre aprovechamientos de pastos y rastrojeras

Decreto de 8 de enero de 1954, Reglamento de Pastos

Ley de Montes de 8 de junio de 1957

Reglamento de bienes de las entidades locales de 27 de mayo de 1955

Ley de Régimen Local, TR Decret 24.6.1955 (Refosa de la Llei de Bases de 17.7.1945 i Llei R.L. 3.12.1953)

Decreto 485/1962, de 22 de febrero

Decreto 1256/1969, de 6 de junio, Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras

Ley de Reforma y Desarrollo Agrario 12.1.1973

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya

Llei 6/1988, Forestal de Catalunya

Decret 336/1988, de 17 d'octubre, Reglament del patrimoni dels ens locals

Tractat de Maastrich (Unió Europea)

Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias

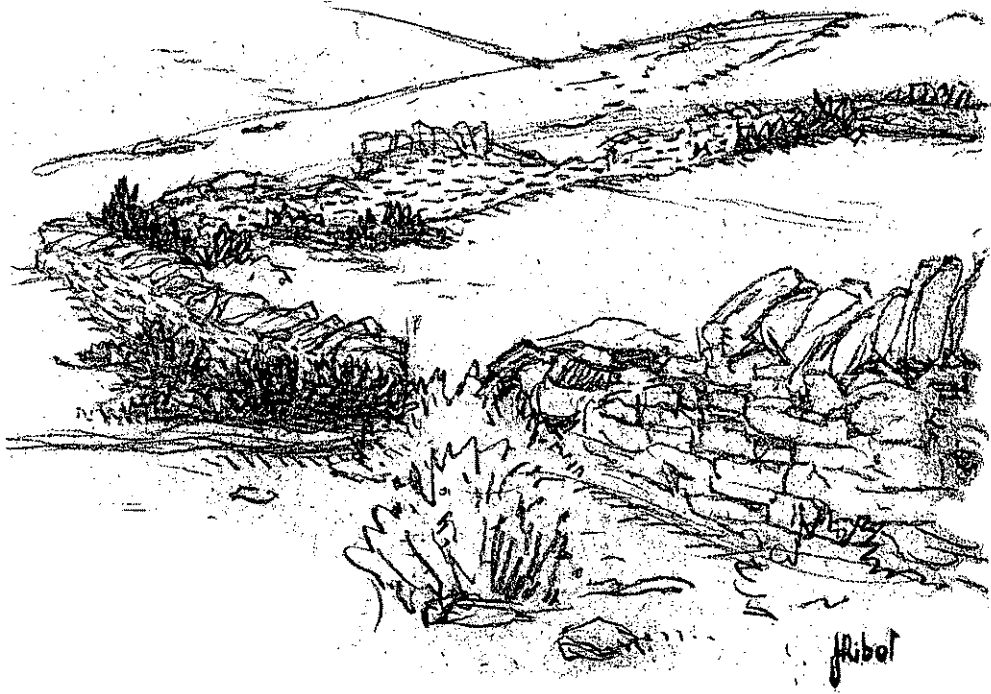
Ley 17/1999, de 29 de abril, de la Comunitat de Madrid

## Bibliografia

Moix, Ana María. *Temario 1994*. Difusora Internacional.

Arroyo García. *Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español*. Ed. Aranzadi. 1982.

Federació de Municipis de Catalunya. *La Catalunya rural als anys 90. La política forestal i els municipis*. Federació de Municipis de Catalunya, 1990.



Pleta d'en Camprubí  
al pla d'Anyella (1923).  
Dibuix de Josep Ribot