

La titularidad privada de los montes y su relevancia en la lucha contra los incendios forestales: el problema de los montes sin propietario conocido y las asociaciones de propietarios forestales

JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA
*Director general de la Asesoría Jurídica
del Ayuntamiento de Oviedo.
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo*

- 1. Planteamiento**
- 2. Estatuto jurídico de la propiedad forestal: la función social del monte**
- 3. La fragmentación y la incertidumbre dominical de la propiedad forestal: montes sin propietario conocido**
 - 3.1. El problema del minifundio y la reordenación parcelaria
 - 3.2. Los montes privados proindiviso: identificación de la titularidad desconocida
- 4. El sistema de coordinación Catastro-Registro de la Propiedad y la gestión privada del monte**
 - 4.1. La representación gráfica georreferenciada como elemento identificador de la finca privada
 - 4.2. La gestión de la información para el conocimiento de la titularidad privada
 - 4.3. El control de los montes de particulares colindantes con el dominio público forestal
- 5. El fomento de las asociaciones de propietarios forestales para la lucha contra incendios**
 - 5.1. Naturaleza y objetivos de las asociaciones de propietarios forestales
 - 5.2. La certeza registral y catastral como requisito para la viabilidad de las asociaciones forestales
- 6. La representación gráfica georreferenciada y la intervención administrativa en la lucha contra los incendios forestales**
 - 6.1. La certeza parcelaria como presupuesto para la ejecución subsidiaria de obligaciones de prevención en la lucha contra los incendios forestales
 - 6.2. Las limitaciones impuestas al propietario del monte tras los incendios forestales: la nota marginal de afectación
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía**

Artículo recibido el 26/04/2026; aceptado el 14/05/2026.

Resumen

El presente estudio analiza la propiedad privada forestal desde la perspectiva de su función social, subrayando que la incertidumbre sobre la titularidad y la extrema fragmentación de esta constituyen los principales obstáculos estructurales para la gestión sostenible y la prevención de incendios. Ante este desafío, la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad mediante la representación gráfica georreferenciada resulta indispensable para dotar a las fincas de “certeza parcelaria”. Esta seguridad jurídica permite a la Administración identificar responsables, realizar la ejecución subsidiaria de trabajos preventivos y fomentar el asociacionismo forestal o la creación de juntas gestoras en montes de socios. Por tanto, dicha base técnica resulta esencial para legitimar la intervención administrativa directa, facilitando la ejecución subsidiaria de medidas de prevención y asegurando la eficacia de las limitaciones de uso del suelo impuestas tras un incendio para evitar la especulación urbanística.

Palabras clave: *montes; propiedad privada; incendios forestales.*

Private ownership of forests and its relevance in the fight against forest fires: the problem of forests with unknown owners and forest owner associations

Abstract

This article analyses private forest ownership from the perspective of its social function, highlighting that uncertainty over ownership and extreme fragmentation constitute the main structural obstacles to sustainable management and fire prevention. In the face of this challenge, coordination between the Cadastre and the Property Registry through georeferenced graphical representation is indispensable to provide estates with “parcel certainty”. This legal security allows the Administration to identify responsible parties, carry out the subsidiary execution of preventive work, and promote forest associations or the creation of management boards in jointly owned forests (montes de socios). Therefore, this technical basis is essential to legitimize direct administrative intervention, facilitating the subsidiary execution of prevention measures and ensuring the effectiveness of land-use limitations imposed after a fire to prevent urban speculation.

Keywords: *forests; private property; forest fires.*

1

Planteamiento

La riqueza forestal cuenta con una doble dimensión, ambiental¹ y económica², que convierte a este recurso en un elemento esencial para el bienestar social y el desarrollo rural³.

La relevancia de los montes de particulares en España resulta evidente al analizar su magnitud: la superficie forestal abarca 28 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente el 56 % del territorio nacional. De este total, la mayor parte (cerca del 70 %) es de titularidad privada; una extensión que, sin embargo, se encuentra extremadamente atomizada en más de 21,5 millones de parcelas⁴.

Esta fragmentación y la consiguiente incertidumbre sobre la propiedad han cobrado un relieve especial en los últimos tiempos al vincularse directamente con el grave problema de los incendios forestales, ya que el abandono de los terrenos a su suerte impide una gestión sostenible y favorece la acumulación de combustible.

Aunque esta preocupación no es nueva y ha estado presente desde el origen de la legislación forestal española, su tratamiento normativo ha sido históricamente escaso y disperso, lo que ha dificultado la identificación de los titulares de los terrenos y la ejecución de medidas preventivas eficaces⁵.

1. Desde la perspectiva ambiental, el papel de los montes es fundamental en la lucha contra el cambio climático, al actuar como auténticos sumideros de gases contaminantes, capturando y almacenando dióxido de carbono de la atmósfera. Además, los montes resultan esenciales para la conservación de la biodiversidad, la regulación del ciclo hidrológico y la protección del suelo contra la erosión, entre otras funciones.

2. Desde el punto de vista económico, el monte es una importante fuente de recursos renovables y una vía de ingresos de notable importancia (sustitutivo de otros usos agrarios en retroceso), clave para la generación de riqueza y de empleo.

3. Esta dualidad es inseparable en la gestión privada. Como sostiene Piqué Nicolau (2000), para asegurar la persistencia de la masa forestal es imprescindible que el bosque resulte rentable, ya sea por sus productos maderables o por la compensación de sus externalidades ambientales. Sin rentabilidad económica, el tercer pilar de la sostenibilidad falla, derivando inevitablemente en el abandono y en el incremento del riesgo de incendio.

4. Como señala Rojo Alboreca (2015), el hecho de que el 99 % de estas parcelas tengan menos de 10 hectáreas impone condicionantes administrativos y de escala casi insalvables para una gestión forestal sostenible sin una adecuada intervención pública. Martínez Pérez (2024: 654) analiza cómo la “miniaturización” de la propiedad en España, especialmente en el norte, ha sido un obstáculo histórico para su identificación, ya que el aliciente del crédito territorial no fue suficiente para que los titulares de fincas minúsculas asumieran los costes de inscripción. A pesar de la fragmentación mencionada, la capacidad productiva de los montes particulares es el motor del sector. Según datos de Rojo Alboreca (2015), el 80,4 % de las cortas de madera en España se producen en montes privados, lo que refuerza la necesidad de dotar a estos propietarios de instrumentos de gestión que den seguridad jurídica a su actividad económica.

5. Conforme señalamos en Fernández García (2004a: 168-175), es a partir de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 cuando comienza a plantearse la necesidad de dotar a esta materia de una adecuada organización y sistemática de conjunto, superándose el enfoque esencialmente represor, con medidas preventivas, combativas, reconstructivas y reparadoras, en las que profundizaría la legislación posterior. Un hito fundamental en este punto fue la Ley de Incendios Forestales de 1968 y el Reglamento de Incendios (parcialmente en vigor), por el que se estable-

La Ley de 1968 delimitó el estatuto jurídico de la propiedad del monte, con la imposición de prestaciones personales y una serie de medidas a observar en las explotaciones forestales y en los trabajos y actividades a desarrollar en los montes. Gran parte de esa regulación se recoge actualmente en la Ley de Montes 43/2003, en la que se incide en la necesidad de la actuación administrativa coordinada y en la corresponsabilidad de la población en esas tareas.

El legislador, sin embargo, no ha abordado hasta ahora la problemática creciente del desconocimiento de la titularidad del monte privado. Muchas de las parcelas catastrales figuran a nombre de personas fallecidas o sin la identificación de su dueño. La falta de gestión sostenible, derivada de la propiedad privada incierta, es una gran amenaza, por lo que la localización de los dueños resulta fundamental para una mejor prevención en la lucha contra estos siniestros⁶.

Atendiendo a esta realidad, resulta preciso analizar cómo el ordenamiento jurídico puede mitigar los efectos de la incertidumbre dominical mediante el fortalecimiento de la seguridad jurídica inmobiliaria, acudiendo al uso combinado de herramientas de identificación y publicidad de la propiedad, como son el Registro de la Propiedad (que ofrece fe pública respecto a la titularidad y derechos reales) y el Catastro Inmobiliario (como registro administrativo de bienes inmuebles al servicio de las Administraciones públicas). Todo ello, con un objetivo básico: que la Administración pueda ejercer su potestad de policía y garantizar la gestión y defensa de los montes contra los incendios⁷.

cieron planes generales de defensa contra los incendios y se interesó obligatoriamente en los mismos (particularmente, en las tareas de extinción, consideradas de orden público) a quienes ostentan la propiedad de los montes.

6. Al hilo de esta incertidumbre sobre la titularidad de muchos terrenos forestales, Martínez Pérez (2024: 612) analiza cómo históricamente se han producido fraudes en las descripciones de fincas rústicas para reanudar tractos sucesivos interrumpidos, lo que generaba un cúmulo de dobles inmatriculaciones por la falta de una base gráfica fiable en las sucesiones. Al respecto, indica Álvarez *et al.* (2016) que el conocimiento de las lindes rústicas está desapareciendo junto con los propietarios de mayor edad, lo que hace urgente el levantamiento gráfico masivo para preservar la identificación del territorio antes de que se pierda la memoria oral de los límites.

7. La aplicación multifuncional del Catastro ya se puso de manifiesto en los albores de esta institución. Como señalamos en Fernández García (2004a: 11), el Preámbulo del Real Decreto de 5 de agosto de 1865, por el que se aprueba el Reglamento General para la ejecución de las operaciones parcelarias o topográfico-catastrales encomendadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la Junta de Estadística por la Ley de 5 de junio de 1859, resultaba premonitorio al respecto: "Casi todos los catastros, o sea trabajos parcelarios en Europa, se han emprendido con la idea exclusiva de igualar la repartición de la contribución territorial; pero a pesar de las miras estrechas que presidieron a su planteamiento, se ha conocido después que podían utilizarse sus resultados para otros muchos objetos. ¿Quién puede desconocer las inmensas ventajas de dar determinación geométrica a los linderos de la propiedad? Individualizado cada inmueble, localizado, valuado y medido, fácil es de presumir la regularidad matemática con que funcionará el mecanismo hipotecario el día que utilice estos datos catastrales; la ancha base que se ofrecerá a la institución del crédito territorial; el fomento que recibirán las mejoras agrícolas, y la facilidad en sus transacciones y de los procedimientos expropiatorios cuando hayan de tener lugar..." (Col. Leg. 1865, 2.º sem., p. 266). Conforme mantiene Salmerón Manzano

La conexión entre la incertidumbre dominical y el riesgo de incendio forestal se alza, así, como el núcleo del problema de la gestión de los montes de particulares, requiriendo un renfoque en la coordinación de la información territorial para dar certeza a la titularidad y permitir la actuación administrativa coercitiva.

Para comprender cómo el ordenamiento jurídico puede dar respuesta a la inseguridad que generan la falta de gestión y el riesgo de incendios, es preciso analizar primero el marco de derechos y deberes que vinculan al titular con su terreno. Por ello, antes de abordar las herramientas técnicas de identificación, resulta fundamental examinar el estatuto jurídico de la propiedad forestal, cuyo eje central es la función social, la cual legitima la intervención administrativa para garantizar la conservación del monte frente a agentes destructivos.

2

Estatuto jurídico de la propiedad forestal: la función social del monte

El régimen jurídico de la propiedad privada forestal se encuentra condicionado por el mandato constitucional que establece que las leyes determinarán el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social⁸.

Los montes privados, o de particulares, son aquellos que pertenecen a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea de forma individual o en régimen de copropiedad. Dentro de esta categoría existen figuras de naturaleza especial, como los montes vecinales en mano común (cuya titularidad corresponde a las comunidades vecinales sin asignación de cuotas), a los que se aplica supletoriamente lo dispuesto para los montes privados. Igualmente existen montes conservados proindiviso, conocidos en ciertas regiones como montes de varas, abertales, de vocerío o de fabeo.

En cumplimiento de la función social de la propiedad, la legislación forestal establece que los propietarios de los montes son los responsables de

(2015), la coordinación entre el Registro Jurídico y el Económico-Fiscal es la piedra angular para que el sistema dote de una mejora cualitativa a la protección de los derechos de las Administraciones. Por su parte, Martínez Pérez (2024: 604) fundamenta la distinción conceptual entre ambos instrumentos: el Catastro es un registro fiscal y herramienta administrativa de gobierno, mientras que el Registro de la Propiedad garantiza situaciones jurídicas bajo la salvaguardia de los tribunales. El Catastro, como registro administrativo, es un instrumento de gobierno concebido para el desempeño de competencias de derecho público, lo que legitima la intervención coercitiva sobre el territorio. A diferencia del Catastro, el Registro se basa en la voluntariedad, lo que genera zonas de sombra en la titularidad que los expedientes de acreditación notarial, entre otros, intentan ahora mitigar para dar seguridad al tráfico (Juez Pérez, 2015: 118).

8. Sobre el carácter estatutario de la propiedad forestal y las técnicas e instrumentos de intervención administrativa, véase Fernández García (2004b: 83-89).

su gestión técnica y material, si bien dicha función puede ser asumida por el titular, directamente, o por terceros, incluso a través de la contratación con los órganos forestales de la comunidad autónoma.

En cualquier caso, la gestión de los montes privados debe ajustarse al correspondiente instrumento de gestión o planificación (proyectos de ordenación o planes dasocráticos) y, cuando estos no existen, el propietario queda sujeto a la autorización previa de la Administración, siempre que pretenda llevar a cabo determinados aprovechamientos⁹.

De forma inherente a esa función social, el ordenamiento jurídico impone al propietario del monte una serie de deberes con la finalidad de garantizar la gestión forestal sostenible, a través de la conservación ecológica, el mantenimiento del uso forestal y la defensa frente a agentes destructivos.

Entre esas obligaciones se encuentra la de respetar las condiciones de seguridad, funcionalidad y aprovechamiento de estos espacios, ejecutando los trabajos y obras necesarios para conservar el uso efectivo del monte y sus valores ambientales intrínsecos, de modo que la masa vegetal se encuentre en las condiciones precisas para evitar la erosión y los incendios, y la consiguiente contaminación de la tierra, el aire y el agua.

Más concretamente, el titular del monte está obligado a adoptar medidas preventivas y de control respecto de cualquier tipo de daño y, en especial, en relación con los incendios forestales, siendo este, pues, un deber esencial que se integra como parte de la función social de la propiedad, determinando una gestión forestal sostenible de las fincas y de sus aprovechamientos.

Asimismo, los propietarios y titulares de uso y disfrute de montes quedan obligados a colaborar en los trabajos de extinción de los incendios que se produzcan en sus terrenos con todos los medios técnicos o materiales de que dispongan, así como a facilitar y permitir la entrada de los equipos de extinción.

El incumplimiento de estos deberes, por abandono o dejación de las facultades dominicales, constituye una infracción que compromete la función social de la propiedad y acarrea, comúnmente, graves implicaciones para la conservación y protección de estos espacios. Ese incumplimiento de los

9. El cumplimiento de esta obligación choca frontalmente con un marco normativo obsoleto en muchas regiones. Rojo Alboreca (2015: 280) advierte que las instrucciones de ordenación vigentes en gran parte del Estado fueron diseñadas para montes de gran tamaño (como los de utilidad pública) y no para la realidad del minifundio privado, lo que explica que apenas un 6,5 % de la superficie forestal particular cuente hoy con planes de gestión aprobados. En Cataluña, esta necesidad se ha canalizado a través de los planes técnicos de gestión y mejora forestal (PTGMF). Piqué Nicolau (2000) destaca que estos planes son la herramienta fundamental para asegurar que los bosques privados sean rentables, tanto en términos productivos como de externalidades ambientales, bajo criterios de sostenibilidad que la Administración debe promover activamente.

deberes de conservación, mantenimiento y prevención de incendios forestales (que son parte del contenido esencial de la propiedad privada forestal) activa las potestades de control y policía de la Administración pública, facultándola a intervenir de forma directa¹⁰.

La efectividad de este estatuto jurídico y de las potestades de policía administrativa depende, sin embargo, de que exista un sujeto plenamente identificado sobre el cual hacer recaer las obligaciones de prevención. Cuando la titularidad se diluye o el terreno se atomiza, la función social se vuelve inoperante, lo que obliga a profundizar en los problemas de la fragmentación y la incertidumbre dominical, analizando de forma específica el fenómeno de los montes sin propietario conocido como el principal obstáculo para la gestión sostenible¹¹.

3

La fragmentación y la incertidumbre dominical de la propiedad forestal: montes sin propietario conocido

Este escenario de “propiedad invisible” presenta una doble dimensión que debe ser tratada de forma diferenciada para encontrar soluciones eficaces. Por una parte, existe un problema de base física derivado de la atomización parcelaria que hace inviable cualquier explotación forestal racional. Por otra, surge un desafío de índole jurídica relativo a la titularidad proindiviso, donde la existencia de cuotas vacantes paraliza la toma de decisiones. Por este motivo, se analizan a continuación tanto el problema del minifundio y su reordenación como el régimen especial de los montes de socios y la investigación de sus dueños.

10. Esta potestad de intervención no es ajena a nuestra historia forestal. Iriarte Goñi (2013) analiza cómo, desde el siglo XIX, el proceso de modernización económica ha requerido un ajuste continuo de los derechos de propiedad privada, legitimando al Estado para supervisar e incluso limitar el uso del monte en aras del interés general cuando el derecho de propiedad se ejerce sin limitación, destruyendo la vegetación y creando riesgos físicos al territorio.

11. La identificación precisa de los titulares de derechos de disfrute es una obligación procedimental ineludible para la Administración, especialmente en procesos de intervención forzosa sobre montes en mano común. Este reconocimiento de derechos reales individuales dentro de estructuras de propiedad colectiva es analizado en la STSJ de Galicia 231/2015, de 8 de abril (ECLI:ES:TSJGAL:2015:2264), donde se anuló parcialmente un proyecto expropiatorio por haber omitido a los titulares de usufructos sobre parcelas de un monte comunal, privándoles de su derecho a participar en la determinación del justiprecio. La complejidad de esta identificación en ámbitos urbanizados o con planeamiento antiguo se evidencia en la STSJ M 339/2022, de 13 de julio (ECLI:ES:TSJM:2022:9722), donde se constata que la imposibilidad de identificar sobre el terreno fincas registrales con linderos o superficies que no coinciden con el planeamiento ni con el Catastro actual impide la tramitación de expedientes de justiprecio, remitiendo la resolución de la controversia a un previo deslinde en vía civil.

3.1

El problema del minifundio y la reordenación parcelaria

Conforme venimos indicando, la gestión forestal sostenible, orientada a conseguir la biodiversidad y productividad del monte, se ve comprometida por la excesiva fragmentación de la propiedad privada. Por este motivo, el legislador establece límites a la autonomía del titular de estos terrenos en el tráfico jurídico, tratando de contrarrestar la división excesiva de las parcelas¹².

La Ley 43/2003 regula en el capítulo V el régimen de las unidades mínimas de actuación forestal, considerando indivisibles los predios cuya superficie no exceda de la establecida por la respectiva comunidad autónoma, aunque, a su vez, permite excepcionar ese límite cuando la causa que determina la segregación del terreno no resulta imputable al titular del fundo¹³. Fuera de este supuesto, el establecimiento de la unidad mínima forestal lleva aparejada la nulidad de cualquier acto o negocio jurídico sobre el monte contrario a la misma, al margen de constituir una infracción administrativa que podrá ser sancionada al generar responsabilidad sobre el titular de los terrenos.

Por otro lado, dado que la fragmentación excesiva de las parcelas y la atomización de la propiedad del monte merman la capacidad de acometer las labores de conservación y prevención del riesgo de incendios forestales, el ordenamiento jurídico instrumenta mecanismos para lograr la gestión integrada de estos espacios, procediendo a la reordenación de la propiedad de los terrenos.

La concentración parcelaria se constituye, así, en una herramienta de primer orden, en manos de la Administración, destinada a la creación de fincas funcionalmente aptas para el aprovechamiento forestal y la gestión sostenible de estos espacios, en sustitución o reemplazo de las parcelas dispersas, cuya explotación silvícola resulta ciertamente inviable. El ejercicio de esta potestad se encuentra amparado por el interés general que concurre en ciertos terrenos con clara vocación forestal. A su vez, esta actuación sobre

12. Galicia representa el caso más extremo de esta problemática. Según Rojo Alboreca (2015: 277-278), esta comunidad posee el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8 %), donde los montes familiares tienen un tamaño medio inferior a las 2 hectáreas (ha), divididas a su vez en parcelas que no alcanzan las 0,25 ha. Esta estructura convierte la "certeza parcelaria" en un reto administrativo de primer orden para evitar el abandono y el riesgo de incendio.

13. En la mayor parte de las comunidades autónomas se impide así, taxativamente, cualquier acto de división de la propiedad (divisiones, parcelaciones o segregaciones), cuando se dé lugar a predios con una superficie o extensión inferior a quince hectáreas. Dicha indivisibilidad, sin embargo, no opera cuando lo que se pretende es, precisamente, fomentar la reestructuración parcelaria. Esto es, cuando, por ejemplo, se trate de anexionar la propiedad a la de un terreno colindante, a fin de facilitar la agrupación de predios de reducido tamaño y así favorecer su gestión conjunta, al obtener un fundo con las dimensiones adecuadas.

terrenos de una misma zona o comarca, al implicar la reordenación de los terrenos, incide con fuerza sobre los mecanismos aplicables a la seguridad jurídica inmobiliaria¹⁴.

La Ley Hipotecaria obliga a que la nueva ordenación de la propiedad, derivada de la concentración parcelaria, quede recogida en el Catastro de rústica y se coordine, igualmente, con la información contenida en el Registro de la Propiedad. A tal efecto, el folio en el que se inscriba la finca de reemplazo deberá incorporar la representación gráfica georreferenciada que complete la descripción literal.

Opera, además, en este caso una obligación de comunicación sobre la Administración actuante, que deberá informar a la Gerencia del Catastro de la resolución del procedimiento de concentración parcelaria, aportando la información gráfica y alfanumérica precisa, en la que se refleje la reorganización de la propiedad para su corrección en las bases de datos catastrales¹⁵.

La eficacia de la concentración parcelaria es, por tanto, doble: por un lado, permite racionalizar la atomización de la propiedad y facilitar la gestión sostenible de estos espacios, mediante la agrupación de fincas fragmentadas y de reducido tamaño; y, por otro lado, mediante la coordinación exigida entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, se aporta una mayor certeza parcelaria, identificándose a los sujetos obligados al cumplimiento de la función social del monte.

3.2

Los montes privados proindiviso: identificación de la titularidad desconocida

Dentro de los montes de particulares, la Ley 43/2003 regula, concretamente, la figura de los montes de socios, que son aquellos cuya titularidad corresponde, en proindiviso, a varias personas, y algunas de ellas son desconocidas, independientemente de su denominación o del modo en que se han venido a constituir. Esta situación de copropiedad y cuotas vacantes impide

14. La STSJ de Galicia 616/2014, de 29 de octubre (ECLI:ES:TSJGAL:2014:8535), aclara que, en procedimientos de concentración parcelaria iniciados de oficio, la notificación de las bases definitivas puede realizarse válidamente mediante avisos y publicaciones edictales cuando los titulares son desconocidos. El tribunal subraya que la normativa forestal especial permite estas comunicaciones excepcionales para asegurar la eficacia del proceso concentrador, siempre que se garantice un período suficiente de exposición pública para que los posibles interesados puedan hacer valer sus derechos sobre las parcelas. Al respecto, sostiene Sanz Jarque (1961: 207) que la institución registral clásica debe adaptarse a la "moderna situación pública" para que la función social de la propiedad, su distribución y seguridad jurídica prevalezcan sobre las formas tradicionales de dominio.

15. Según destaca Puyal Sanz (2016: 257), en estos expedientes la Administración tiene la obligación legal (arts. 3.2 y 46 LCI) de utilizar la información catastral para la reconfiguración de los terrenos, facilitando una coordinación *ex novo* en espacios agrarios.

una gestión sostenible de los terrenos y representa uno de los desafíos más relevantes para la seguridad jurídica inmobiliaria en el ámbito forestal¹⁶.

Con el fin de evitar esa parálisis y falta de capacidad de acción a esta propiedad compleja, la Ley de Montes prevé la constitución de una junta gestora, que opera como órgano de gobierno y en representación provisional de la comunidad. Su constitución requiere la solicitud de cualquiera de los copropietarios, con independencia de su cuota de participación, ante el órgano de la comunidad autónoma competente en materia de gestión forestal; y para la válida constitución de esta, se precisa el acuerdo o la conformidad de cuatro quintas partes de los propietarios conocidos de estos terrenos.

La función principal de esta figura es acometer las actuaciones necesarias para la correcta explotación del monte mientras existan cuotas de participación vacantes y sin dueño conocido. Asimismo, corresponde a la junta acordar el reparto de los beneficios generados por el monte en proporción a la participación de los socios, destinando a la mejora de estos espacios la parte correspondiente a titularidades no esclarecidas o a cuotas vacantes¹⁷.

La propia legislación básica trata de sortear la dificultad de identificar a los sujetos obligados al cumplimiento con los deberes de gestión forestal sostenible y prevención del riesgo de incendio forestal, regulando un procedimiento de investigación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y siguientes de la Ley 33/2003 y resto de la normativa de aplicación¹⁸.

16. Martínez Pérez (2024: 631) describe la ingenuidad del legislador histórico al intentar dar efectos jurídicos al Catastro sin considerar la complejidad de derechos como el “vuelo y suelo” o los aprovechamientos repartidos entre múltiples copartícipes en partes ideales.

17. La Ley 3/2009 de Castilla y León se ocupa de estos espacios, regulando un registro administrativo de montes privados proindiviso, en el que se inscriben las juntas gestoras, sus integrantes y la respectiva cuota de participación de estos, a efectos de mera publicidad. El legislador de esta comunidad autónoma impone, a su vez, una restricción adicional a la acción civil, de modo que no se podrá ejercer la acción de división de la cosa común (*actio communi dividendo*) por la voluntad individual de cualquiera de los condueños, salvo que quede registralmente determinada la totalidad del dominio a favor de personas vivas. Igualmente, la Ley 7/2023 de Galicia desarrolla este régimen jurídico, estableciendo que, en la división de dichas tierras (con la extinción, por tanto, de la copropiedad), se aplicará la presunción de la igualdad de cuotas del Código Civil, sin perjuicio de que opere la regla de indivisibilidad cuando no se alcance la unidad mínima forestal exigida.

18. Corresponde a las juntas gestoras la realización de las diligencias iniciales para identificar a los titulares de las cuotas vacantes, a cuyo fin pueden utilizar cualquier tipo de pruebas admitidas en derecho y, en particular, la consulta de los datos obrantes en el Registro de la Propiedad, en el Catastro Inmobiliario, escrituras públicas, testimonios y actas notariales o partidas de nacimiento de los últimos titulares conocidos y de sus descendientes. Tras conocer la existencia de cuotas de participación que carecen de dueño conocido, la junta gestora debe comunicar esta circunstancia a la Administración forestal competente, promoviendo los expedientes de investigación de la titularidad de las cuotas vacantes. Dicha comunicación da paso al ejercicio de la potestad administrativa y a la consiguiente apertura del procedimiento de investigación correspondiente. El procedimiento de investigación se encuadra dentro de las facultades que tienen las Administraciones cuando son llamadas a suceder a falta de otros herederos legítimos, proclamando en vía administrativa su condición de heredero abintestato. En estos casos, la Delegación de Economía y Hacienda es la encargada de realizar las comprobaciones para determinar la procedencia de los derechos sucesorios, estando facultada para

El expediente de investigación finaliza con la resolución que declara la existencia de cuotas vacantes. Dicha declaración conlleva la afectación por ministerio de ley de esa cuota al patrimonio del Estado y es objeto inmediato de publicidad registral, ya que debe declararse ante el Catastro Inmobiliario para incorporar las alteraciones (físicas o jurídicas) que procedan.

Una vez que todos los comuneros están identificados conforme a derecho, la junta gestora del monte deberá disolverse y la acción de división será procedente, pues el monte queda sometido a las reglas generales de la comunidad de bienes en régimen de proindiviso.

Según indicamos, el uso de datos obrantes en el Registro de la Propiedad y en el Catastro para la identificación de los propietarios desconocidos resulta esencial en estos casos. El Registro de la Propiedad ofrece fe pública respecto a la titularidad y derechos reales, y el Catastro, al describir los bienes inmuebles, sirve de base de datos al conjunto de las Administraciones públicas.

Ello resulta de notable importancia en el caso de los montes proindiviso con cuotas vacantes (y, en general, en cualquier tipo de montes de particulares sin titularidad conocida), ya que permite a las juntas gestoras (o a la propia Administración, en los procedimientos de investigación) emplear la información del Catastro para rastrear e identificar, entre otros, a los posibles herederos de cuotas desconocidas¹⁹.

4

El sistema de coordinación Catastro-Registro de la Propiedad y la gestión privada del monte

La superación de la incertidumbre dominical y la reactivación de la gestión forestal requieren de un sistema de seguridad jurídica inmobiliaria robusto y coordinado. Para que este engranaje funcione como una verdadera herramienta de prevención de incendios, es necesario desglosar su operatividad en tres vertientes complementarias: el uso de la georreferenciación para definir con exactitud la base física del monte; los flujos de intercambio de información para mantener actualizada la titularidad de las fincas; y, finalmente, los mecanismos de control administrativo específicos para los montes privados que colindan con el patrimonio público forestal.

solicitar información sobre el causante y sus bienes y derechos a los registros y demás archivos públicos.

¹⁹ Los servicios de interoperabilidad geográfica (Inspire) se presentan en este punto como la herramienta tecnológica necesaria para que juristas y técnicos puedan rastrear la información administrativa dispersa sobre el territorio y resolver el "viejo problema" de la identificación de titulares (Díaz Díaz, 2016).

4.1

La representación gráfica georreferenciada como elemento identificador de la finca privada

Según venimos insistiendo, tanto el logro de la certeza parcelaria como el de la seguridad jurídica inmobiliaria constituyen una herramienta esencial para que la Administración pueda exigir el cumplimiento de la función social a los propietarios de los montes de particulares. Para el logro de esa finalidad, la incorporación de la información gráfica del inmueble, dentro del sistema de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, es la pieza fundamental para la correcta identificación del sujeto obligado a acometer la gestión activa del monte²⁰.

El régimen aplicable a la descripción física de los bienes inmuebles se encuentra previsto, con carácter básico, en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

La descripción catastral de los inmuebles contiene las características físicas, económicas y jurídicas de estos bienes, incluyendo su representación gráfica y la referencia catastral de estos²¹. La base geométrica del Catastro está constituida por la cartografía parcelaria, que elabora la Dirección General del Catastro, que es, además, la base para la georreferenciación de los inmuebles. Esta cartografía define la forma, las dimensiones y la situación o localización de estos bienes.

Para acreditar esa descripción, se erige como documento esencial la certificación catastral descriptiva y gráfica, que se obtiene, preferentemente, por medios telemáticos, y que se incorpora: en los documentos públicos notariales que contengan hechos, actos o negocios susceptibles de ser

20. Véase un análisis de esta cuestión en Fernández García (2004b: 161-189). Conforme advierte Benavides *et al.* (2022), la evolución de la coordinación busca mostrar los aspectos más relevantes desde el punto de vista catastral y registral para una implementación efectiva de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de las leyes hipotecaria y del catastro inmobiliario. En todo caso, tal como nos recuerda Martínez Pérez (2024: 602), la coordinación es una cuestión que solo ha comenzado a solventarse en tiempos recientes, existiendo una "prehistoria" de desencuentros que dificultaron la seguridad jurídica preventiva. El balance final indica que, tras un siglo de "vidas paralelas", solo la coordinación técnica y jurídica reciente permite superar una historia de objetivos logrados muy pobre, dotando al fin de certeza al tráfico inmobiliario forestal. En el mismo sentido se pronuncia Gómez Peral (2013: 20). Este autor advierte sobre el "amurallamiento" institucional histórico que ha impedido el tratamiento conjunto de la información, lo que supone un derroche de recursos y una merma en la calidad de la gestión del territorio; pero, como también aclara, la verdadera coordinación no consiste en una fusión, sino en respetar la distinción entre registros jurídicos y administrativos, lo que determina el alcance real de la protección del titular y la seguridad jurídica preventiva.

21. Conforme analiza Ibiza García-Junco (2010), la referencia catastral se ha convertido en el identificador por excelencia para conectar el Catastro con el Registro de la Propiedad, superando intentos fallidos anteriores.

incorporados al Catastro; en el Registro de la Propiedad en los supuestos previstos por ley; y en los procedimientos administrativos dirigidos a la acreditación de la descripción física de los inmuebles.

En el proceso de mantenimiento del Catastro, resulta destacable el papel de los notarios, como agentes de colaboración obligatoria. Siempre que ante estos se formalice un acto o negocio jurídico en relación con un inmueble, quedan obligados a solicitar a los otorgantes que les manifiesten si la descripción contenida en la certificación catastral descriptiva y gráfica se corresponde con la realidad física del inmueble al tiempo de otorgarse el documento público.

Si los otorgantes confirman esa identidad, la descripción del inmueble en el documento público debe producirse de acuerdo con dicha certificación y el notario deberá dejar constancia de la manifestación de conformidad de los otorgantes. En otro caso, el notario rectificará la descripción literal del título por la que resulte de la certificación, y esta se incorporará como representación gráfica, completando la descripción literal del inmueble, produciéndose así la coherencia entre la información documental y la gráfica.

Además, el notario debe informar a la Dirección General del Catastro sobre la rectificación realizada por medios telemáticos, en un plazo breve de cinco días desde la formalización del documento público. Tras la validación técnica, la alteración se incorpora al Catastro, pudiendo el notario incluir en el documento público la certificación descriptiva y gráfica actualizada.

Por otra parte, la representación gráfica georreferenciada es el elemento requerido para la descripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, siendo la cartografía catastral la base de la representación gráfica de las fincas registrales²². Dicha representación gráfica georreferenciada resulta obligatoria siempre que se realicen operaciones que impliquen una reordenación de los terrenos, tales como la inmatriculación de una finca; las operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación; y en los casos de expropiación forzosa o de deslinde²³.

22. El principio de calificación gráfica registral constituye un nuevo enfoque metodológico que permite robustecer el Registro Inmobiliario mediante la interoperabilidad y asociación de información territorial.

23. Según resalta Delgado Ramos (2010), las bases gráficas registrales y la interoperabilidad geográfica están directamente al servicio de la seguridad jurídica, permitiendo a la Administración conocer los derechos reales sobre el territorio que gestiona, así como que la descripción geográfica de la finca registral sea la base técnica para proteger el derecho inmobiliario en el espacio. Precisamente, ha sido la Ley 13/2015 la encargada de transformar la representación gráfica de potestativa a obligatoria en supuestos de reordenación del territorio para evitar la inseguridad jurídica que arrastraban las descripciones meramente literarias (Misas Tomás, 2016: 446). La vinculación entre la precisión técnica y la legalidad de la intervención administrativa es absoluta cuando se introducen regímenes de uso altamente restrictivos. En la STSJ de Aragón 369/2024, de 25 de octubre (ECLI:ES:TSJAR:2024:1861), se anuló la creación de una nueva categoría de suelo no urbanizable especial por riesgos naturales de incendios forestales debido a

En estos supuestos, el título inscribible ha de ir acompañado de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca. El registrador, tras incorporar esta representación gráfica al folio real y comprobar la correspondencia con la descripción literaria, se encarga de hacer constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro²⁴. De este modo, la certificación catastral descriptiva y gráfica se convierte en el documento habilitante para trasladar la realidad geográfica del Catastro a la fe pública registral, generando la certeza parcelaria necesaria para la aplicación de la legislación forestal, e imponer al titular de los terrenos el cumplimiento de la función social de la propiedad²⁵.

En efecto, la coincidencia fidedigna entre la realidad física del previo y su reflejo en el Registro de la Propiedad es fundamental para la seguridad jurídica inmobiliaria de la propiedad privada y, en consecuencia, para la prevención activa del monte y la prevención del riesgo de incendio forestal²⁶.

En esa labor de coordinación de la información registral, los propietarios también juegan un papel protagonista, pues, a pesar de que la cartografía catastral es la base de representación gráfica de las fincas registrales, el ordenamiento jurídico reconoce a los titulares de los predios el derecho a mejorar la precisión en la descripción métrica de su finca²⁷.

Esta facultad se ejercita cuando el titular del dominio o de otro derecho real sobre la finca manifiesta de forma expresa que la descripción catastral no coincide con la realidad física del predio. En ese caso, deberá aportar, junto con la preceptiva certificación catastral descriptiva y gráfica, una representación gráfica georreferenciada alternativa²⁸. A partir de ese momento

que las parcelas afectadas no habían sido concretadas ni delimitadas en el expediente con la precisión necesaria para ser conocidas por sus titulares, vulnerando así las garantías de información pública y participación ciudadana.

24. Es de destacar en este punto la importancia que adquieren los informes de validación técnica previos a la elaboración de títulos, lo que permite chequear la información y asegurar que la actuación administrativa sobre la finca sea precisa. El registrador debe calificar la correspondencia entre la descripción literaria y la gráfica, basándose en criterios como que ambas se refieran al mismo recinto y que las diferencias de cabida no excedan del diez por ciento. En este sentido, la coordinación ha de hacerse ajustando la descripción registral a la catastral, particularmente en lo relativo a la cabida, que será la resultante de dicha representación (Juez Pérez, 2015: 116).

25. La Ley 13/2015 impone a las Administraciones públicas que actúan sobre el territorio el deber de replantearse el uso de la información catastral como elemento de control de la propiedad y defensa del dominio público. La reforma de 2015 no es solo técnica, sino que introduce modificaciones jurídicas sustantivas en el sistema registral, especialmente en el principio de legitimación, para acabar con la disparidad de datos fácticos sobre una misma finca (Saborido Sánchez, 2017: 89).

26. Juez Pérez (2015: 109) subraya que la ley actualiza los procedimientos de concordancia para que el Registro sea un reflejo fiel de la realidad jurídica extrarregistral, permitiendo que la función social se ejerza sobre una base física plenamente identificada.

27. Martínez Pérez (2024: 600) explica que esta discrepancia surge porque el Registro de la Propiedad debe respetar derechos que traen causa de situaciones posesorias tradicionales de dominio, las cuales a menudo chocan con la simplificación técnica de los deslindes catastrales.

28. El derecho a mejorar la precisión permite rectificar discordancias existentes entre las instituciones, potenciando una mayor concordancia con la realidad física y jurídica extrarregis-

se inician los procedimientos de subsanación de discrepancias y de rectificación de la representación catastral, regulados ambos por la legislación hipotecaria²⁹.

Esta representación gráfica georreferenciada alternativa constituye un instrumento técnico sometido a requisitos exigentes para su validez e incorporación al Registro de la Propiedad y al Catastro Inmobiliario. Tan es así que ha de estar expresamente aprobada por el propietario y, si deriva de un trabajo topográfico, deberá estar suscrita por técnico competente³⁰.

El trabajo topográfico debe garantizar la precisión métrica que justifique rectificación y la mejora de la información catastral. Además, la representación gráfica georreferenciada alternativa debe estar representada sobre la cartografía catastral y respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral. Para acreditar tales extremos, el propietario de la finca debe aportar, también, un informe de validación gráfica alternativa, que se obtiene a través de la sede electrónica de la Dirección General del Catastro, y que resulta indispensable para que la representación gráfica georreferenciada alternativa pueda ser incorporada a la cartografía catastral³¹.

El servicio de validación informa si la representación que se pretende incorporar se encuentra dentro del margen de tolerancia gráfica respecto a la cartografía catastral. De este modo, si existe identidad gráfica, por el hecho de que la discrepancia esté dentro del margen de tolerancia establecido, el propietario podrá optar por inscribir la representación catastral o seguir adelante con la representación gráfica georreferenciada alternativa para obtener la mejora de su descripción métrica.

tral (Pascua Moreno, 2025).

29. El valor de estos datos administrativos no es absoluto. La STSJ AND 1809/2025, de 18 de septiembre (ECLI:ES:TSJAND:2025:13910), recuerda que el artículo 3 del TRLCI consagra una presunción *iuris tantum* de certeza, trasladando la carga de la prueba a quien pretenda desvirtuarlos, debiendo prevalecer la realidad física (como cerramientos o vallados históricos) cuando la alteración catastral no coincida con la georreferenciación real del terreno.

30. Por otro lado, el sistema geodésico de referencia empleado debe ser el de la cartografía catastral, que es el sistema ETRS89 (*European Terrestrial Reference System 1989*). A su vez, la información debe contenerse en un fichero informático (en formato *Geography Markup Language*), cuyos datos deben corresponderse con la descripción y superficie resultante.

31. Esta búsqueda de la exactitud métrica responde a una tendencia legislativa hacia la "certeza parcelaria" que reconoce el valor superior de la cartografía moderna sobre las descripciones literales antiguas. La STSJ de Andalucía (Sevilla) 950/2024, de 17 de octubre (ECLI:ES:TSJAND:2024:15206), pone de relieve que los datos del Catastro Inmobiliario suelen estar "siempre mucho más cercanos a la realidad fáctica" que las descripciones del Registro de la Propiedad en fincas con historiales registrales dilatados, lo que justifica la exigencia de validación técnica de las representaciones alternativas para asegurar la concordancia del Registro con el terreno. Como señalan Alonso y Fernández (2017), el Informe de Validación Gráfica es la garantía técnica de que todos los agentes (notarios, registradores y Catastro) emplean la misma información gráfica, asegurando que la alteración propuesta es compatible con el parcelario catastral. La tendencia hacia la plena coordinación entre registros exige reconocer el valor superior de la cartografía moderna sobre las descripciones literales antiguas.

Una vez que el registrador incorpora la representación gráfica georreferenciada alternativa al folio real, debe comunicarlo al Catastro Inmobiliario y este, a su vez, incorpora la rectificación gráfica que corresponda. La representación gráfica georreferenciada alternativa inscrita será objeto de publicidad registral, pero únicamente hasta que el Catastro notifique la práctica de la alteración catastral y el registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro.

Este procedimiento, dado que permite la corrección de errores de delimitación y la mejora de la precisión de las fincas privadas, resulta fundamental para dotar de la certeza parcelaria necesaria en la gestión de los montes. A ello se une la aplicación informática auxiliar de la que dispone el Registro de la Propiedad, que le permite contrastar las representaciones gráficas y prevenir la invasión del dominio público, observando que el derecho del titular del monte a mejorar la precisión de su finca se lleve a cabo sin perjudicar al dominio público forestal³².

No hay que olvidar, por otra parte, que el sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad logra su máxima expresión en la creación de una presunción legal que incide directamente en la descripción física de la finca. Esta precisión en la ubicación y delimitación geográfica del terreno resulta esencial para la Administración, que, conforme ya dijimos, necesita identificar con precisión el predio sobre el que recaen los deberes de gestión forestal sostenible y la consiguiente prevención del riesgo de incendio forestal³³.

El efecto jurídico de la coordinación gráfica se establece en la Ley Hipotecaria al declarar de interés público la concordancia entre la realidad inmobiliaria contenida en el Catastro y la finca inscrita en el Registro de la Propiedad, con el fin de dotar de seguridad jurídica al tráfico inmobiliario.

Una vez lograda en el Registro la coordinación gráfica con el Catastro y tras inscribirse la representación gráfica georreferenciada de la finca, se produce el nacimiento efectivo de la presunción legal. A partir de ese momento se presumirá, conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que la finca (a la que se anudan los derechos inscritos) tiene la ubicación y delimitación geográfica recogida en la representación gráfica

32. La doctrina destaca que, aunque el Registro y el Catastro son instituciones con objetivos distintos, la colaboración mutua es esencial para evitar duplicidades y aumentar la seguridad en el tráfico inmobiliario (Benavides *et al.*, 2022). Sobre la naturaleza de esta integración, la STSJ M 590/2019, de 18 de septiembre (ECLI:ES:TSJM:2019:10129), destaca que la homologación de aplicaciones informáticas para el tratamiento de representaciones gráficas permite transformar meros archivos informáticos en auténticos asientos registrales de inscripción gráfica, dotando de un valor de fe pública a la delimitación espacial de la finca que antes carecía de soporte tabular directo.

33. Esta presunción de certeza extiende los efectos jurídicos de la inscripción no solo a los derechos, como era tradicional, sino también a los datos fácticos del objeto sobre el que recaen.

catastral, incorporada al folio real. Esta presunción, aunque *iuris tantum*, atribuye una mayor solidez a la descripción física del inmueble, por lo que la inscripción gráfica incorpora al Registro de la Propiedad el conocimiento exacto de la ubicación y delimitación geográfica del predio, con sus linderos y superficie³⁴.

Esa presunción rige también en los supuestos en los que, como ya apuntamos, el propietario ejerce el derecho a mejorar la precisión métrica de la finca, aportando una representación gráfica georreferenciada alternativa. En este caso, sin embargo, deben cumplirse una serie de requisitos adicionales: en concreto, que la representación alternativa haya sido validada previamente por una autoridad pública y que, además, hayan transcurrido seis meses desde la comunicación de la inscripción al Catastro sin que este haya comunicado al Registro que existan impedimentos a su validación técnica.

Esta presunción refuerza el principio de fe pública registral en lo que se refiere a la identificación de la finca. Al presumirse la ubicación y delimitación del terreno conforme a la cartografía catastral o alternativa validada, se dota de certeza parcelaria a los negocios jurídicos que recaen sobre el monte de particulares.

En el ámbito del derecho administrativo forestal, esta presunción asegura la posibilidad de dirigirse al titular con la seguridad de que la finca corresponde a la porción del territorio identificada en la cartografía catastral. De este modo se facilita la ejecución subsidiaria de las obligaciones de gestión forestal y prevención. A tal fin, la publicidad registral de la finca coordinada debe expresar, junto con la referencia catastral, si está o no coordinada gráficamente con el Catastro a una fecha determinada³⁵.

En resumen, la presunción *iuris tantum* sobre ubicación y delimitación geográfica de la finca coordinada hace del Registro de la Propiedad un ins-

34. La primacía del Registro de la Propiedad para acreditar la titularidad de los derechos reales debe conciliarse con la realidad física del monte, dado que la fe pública registral no ampara necesariamente los datos de superficie o linderos. En este sentido, la STSJ de Castilla y León 234/2021, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TSJCL:2021:3958), aclara que, si bien el Registro otorga una presunción de existencia y pertenencia del derecho a favor del titular, al deslindar un monte se busca la concordancia entre el catálogo y la realidad física mediante una descripción precisa que puede apartarse de los antecedentes registrales si existe una motivación técnica suficiente basada en fuentes históricas y geográficas. En este sentido, como explica Saborido Sánchez (2017: 92), la coordinación fortalece la presunción del artículo 38 LH, haciendo que la prueba en contra de los datos fácticos sea mucho más compleja, lo que dota de una estabilidad necesaria a la gestión agrupada del monte.

35. Recalca Juez Pérez (2015: 116) que la coordinación implica que la cabida de la finca será necesariamente la resultante de la representación gráfica, rectificándose de oficio la descripción literaria previa si fuera preciso para lograr la concordancia. No obstante, conforme advierte Misas Tomás (2016: 452), conviene aclarar que la presunción del artículo 10.5 LH se refiere específicamente a la coordinación a una fecha determinada. En el mismo sentido se expresa Saborido Sánchez (2017: 92). Esta autora advierte que la constancia de la fecha es vital, ya que la coordinación técnica es dinámica y el asiento registral debe reflejar el momento exacto en que se alcanzó la concordancia para garantizar la seguridad del tráfico.

trumento de certeza territorial indispensable para la adecuada fiscalización y tutela administrativa de la propiedad privada forestal³⁶.

4.2

La gestión de la información para el conocimiento de la titularidad privada

Ya hemos dicho que el logro de la seguridad jurídica inmobiliaria es un imperativo para la Administración en orden a lograr una fiscalización adecuada de la propiedad privada forestal. Ahora bien, la necesidad de localizar determinados inmuebles hace que el acceso a las bases de datos del Catastro sea, igualmente, una herramienta esencial para el ciudadano.

El Real Decreto Legislativo 1/2004 establece importantes cautelas en la difusión de esta información, encontrándonos con una serie de datos (como son el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de los titulares catastrales, o el propio valor catastral de los bienes inmuebles individualizados) a los que el ordenamiento otorga el carácter de datos protegidos.

De acuerdo con estas cautelas, el acceso a la información catastral exige, ordinariamente, el consentimiento expreso del afectado, si bien en ciertos casos la ley excluye ese requerimiento, de manera específica y con carácter tasado.

El legislador reconoce así la necesidad de facilitar la regularización de la propiedad forestal, en particular en el caso concreto de la liquidación de las herencias yacentes. En estos casos se confiere explícitamente la facultad de acceder al Catastro a los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente, inscritos en dicho registro³⁷.

Este acceso a la información catastral puede llevarse a cabo mediante el servicio de consulta y certificación de datos protegidos, debiendo limitarse su uso, exclusivamente, a los fines concretados en la solicitud³⁸. En este sentido operan dos flujos de información principales, realizados, en todo

36. La coordinación no solo protege a los titulares, sino que ayuda a un catastro actualizado que garantiza el cumplimiento de las normas medioambientales y una defensa eficaz de los bienes públicos (Puyal Sanz, 2016: 279).

37. Esta legitimación *ope legis* resulta esencial en un contexto de propiedad forestal enormemente fragmentada y, en muchos casos, indeterminada en cuanto a su titularidad y localización. Se permite así, por tanto, identificar con precisión los predios rústicos, determinar su situación y superficie, y avanzar en los trámites de aceptación de herencia o de identificación de las cuotas vacantes en los montes proindiviso.

38. La información así obtenida es la última disponible en la base de datos nacional del Catastro, basada, como hemos visto, en la colaboración institucional obligatoria de notarios y registradores de la propiedad, que permite que el Catastro Inmobiliario mantenga una actualización continua de esos datos, supliendo, al mismo tiempo, la obligación de declarar que recae sobre los propios titulares de los inmuebles y, con ello, reduciendo las cargas administrativas de los ciudadanos.

caso, por medios electrónicos: las comunicaciones de cambios de titularidad y derechos reales (que abarcan tanto la transferencia de la totalidad del inmueble como la de una cuota indivisa del mismo) y las comunicaciones de alteraciones físicas y de reordenación parcelaria, en las que se exigen requisitos gráficos específicos, como hacer constar la referencia catastral de los inmuebles, la correspondencia entre los inmuebles y su descripción en el Catastro y la aportación de un plano, representado sobre la cartografía catastral, que permita la identificación de esas alteraciones.

Ambos mecanismos de comunicación tienen un impacto directo en la capacidad de la Administración forestal, permitiendo a las autoridades, mediante la identificación del sujeto obligado, dirigir las notificaciones y los requerimientos de gestión (como la prevención de incendios) e iniciar, en su caso, los procedimientos sancionadores o de ejecución subsidiaria contra el actual titular del monte. También —según vimos— permiten al Catastro incorporar las alteraciones físicas de los inmuebles, mediante la información suministrada por notarios y registradores, tras ser validada técnicamente. Y, asimismo, en los supuestos de modificaciones físicas (como son las segregaciones) se asignan nuevas referencias catastrales, que se remiten a los notarios autorizantes del documento público para su constancia en la matriz del documento³⁹.

Si bien la gestión de la información es vital para identificar a los sujetos obligados y facilitar la regularización de la propiedad, esta necesidad de transparencia y exactitud alcanza su máxima relevancia cuando la propiedad privada entra en contacto con el patrimonio de todos. Por ello, resulta imprescindible analizar los mecanismos de control específicos sobre los montes de particulares que colindan con el dominio público forestal, donde la seguridad jurídica inmobiliaria actúa como una cautela especial para proteger la integridad de los bienes demaniales.

39. Según señalan Peces *et al.* (2016), la falta de precisión en las líneas límite (a veces con errores de decenas de metros) genera una grave inseguridad jurídica que este nuevo marco de recuperación de límites técnicos busca solventar. Por ello, cabe destacar en este punto la importancia del uso de tecnologías como el Mobile Mapping para levantar inventarios georreferenciados en 3D que permitan a la Administración actuar sobre el territorio con una precisión centimétrica (Álvarez *et al.*, 2016). En igual sentido, Díaz Díaz (2016). Este autor defiende que la interoperabilidad jurídica de la geoinformación es lo que permite que una “imagen” tenga efectos legales plenos, simplificando la tramitación de expedientes sancionadores contra propietarios negligentes.

4.3

El control de los montes de particulares colindantes con el dominio público forestal

La seguridad jurídica inmobiliaria constituye un presupuesto esencial para la defensa del patrimonio público forestal. A tal efecto, los procedimientos registrales de inmatriculación (acceso por primera vez de una finca al Registro de la Propiedad) e inscripción de exceso de cabida (aumento de la superficie inscrita) en fincas privadas lindantes o próximas a montes públicos juegan un papel de primer orden como mecanismo de control preventivo del dominio, constituyendo una cautela especial en el tráfico jurídico de estos predios para proteger la integridad del dominio público forestal.

Tanto la inmatriculación como la inscripción de excesos de cabida requieren, en esos casos, un informe favorable del órgano forestal de la comunidad autónoma correspondiente, siendo el Registrador de la Propiedad la autoridad responsable de solicitarlo. El procedimiento de inscripción que se sigue al efecto se integra en el marco de la coordinación (bidireccional) entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, al exigirse la incorporación de la representación gráfica georreferenciada de la finca.

De este modo, si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca con otra de dominio público que no esté inmatriculada, pero que sí conste en la información territorial facilitada, debe notificar ese hecho al órgano competente, adjuntando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca. Si la Administración titular manifestase su oposición a la inmatriculación, o si, a pesar de no remitir el informe en el plazo de un mes, el Registrador conservase dudas sobre la posible invasión del dominio público, se denegará la inmatriculación pretendida.

Procede añadir que, en el caso de los montes catalogados, la previsión del silencio administrativo positivo o la emisión de informes favorables no anula la capacidad de la Administración de ejercer posteriormente sus potestades de protección, pudiendo ejercitar las oportunas acciones destinadas a la corrección correspondiente del asiento registral, de modo que la defensa del dominio público forestal, que es inalienable e imprescriptible, prevalece sobre la presunción de acierto derivada del transcurso del plazo en el procedimiento registral, manteniendo así la supremacía de la potestad administrativa en la tutela de sus bienes⁴⁰.

40. La desactualización del Catastro produce una desprotección del dominio público, ya que los propietarios a menudo se oponen a alteraciones catastrales cuando no han sido llamados a los expedientes o desconocen la nueva configuración de sus fincas [Puyal Sanz (2016: 258)]. A su vez, la jurisprudencia ha subrayado que los deslindes de montes no son meras anotaciones formales, sino operaciones técnicas de comprobación de situaciones jurídicas que el Registro de la Propiedad no puede blindar de forma absoluta si contradicen la realidad

En orden a fiscalizar el cumplimiento de los deberes de conservación y gestión forestal sostenible, especialmente en terrenos próximos a los demaniales, el ordenamiento jurídico ha creado, a su vez, los denominados registros de montes de titularidad privada⁴¹.

La finalidad principal de este instrumento es la de facilitar el ejercicio de la potestad de tutela y supervisión de la Administración sobre la gestión privada del monte, debiendo el titular de estos espacios colaborar, mediante la aportación de los datos relativos al estado, condiciones y características del terreno, para la aplicación del plan dasocrático o proyecto de ordenación correspondiente.

El suministro de información por parte de los titulares resulta esencial para la estadística forestal y para poder priorizar las ayudas públicas, siendo, por tanto, un mecanismo que sirve tanto de incentivo como de seguimiento del grado de cumplimiento de la función social del monte, especialmente en lo que se refiere a su incidencia sobre los terrenos públicos adyacentes.

5

El fomento de las asociaciones de propietarios forestales para la lucha contra incendios

Una vez garantizados los cauces para la identificación del sujeto obligado y la localización técnica de su predio, el siguiente reto que afronta el ordenamiento es superar la ineficacia inherente a la fragmentación excesiva de la propiedad forestal. La localización fehaciente del titular es, precisamente, el presupuesto básico que permite transitar desde una fiscalización individual (a menudo insuficiente por la atomización del terreno) hacia el fomento de asociaciones de pequeños propietarios que permitan alcanzar una unidad razonable de gestión y doten de verdadera viabilidad a la lucha contra los incendios en el territorio⁴².

física del dominio público. Como razona la STSJ de Cantabria 171/2015, de 27 de abril (ECLI:ES:TSJCANT:2015:446), el deslinde aprobado y firme supone una delimitación administrativa que declara con carácter definitivo el estado posesorio a favor de la Administración, prevaleciendo sobre las inscripciones registrales previas que, en virtud de la inalienabilidad demanial, no pueden consolidar la apropiación privada de terrenos catalogados si se demuestra su naturaleza forestal pública.

41. La Ley 3/2008, de 12 de junio, de Castilla-La Mancha, dota a la Administración de este mecanismo específico para la identificación y el control de la propiedad privada forestal, obligada a una gestión intensiva. Este registro, que a diferencia de otros igualmente informativos (como el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o los registros de montes protectores y singulares) no es público, incluye al menos aquellos montes que, debido a su superficie (superior a 100 hectáreas), están obligados a disponer de un instrumento de gestión, por considerarse de carácter estratégico.

42. La efectividad de esta estrategia ha sido contrastada en zonas especialmente castigadas por el fuego. Navascués y Llobet (2007: 61-62) exponen cómo las asociaciones de propietarios forestales en Cataluña han permitido canalizar inversiones públicas en montes privados

5.1

Naturaleza y objetivos de las asociaciones de propietarios forestales

La fragmentación excesiva de la propiedad privada forestal ha conducido a que la legislación básica estatal y la normativa autonómica apuesten por promover activamente la agrupación de los montes como una estrategia fundamental para su ordenación.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, fija un mandato claro dirigido a las Administraciones públicas, a fin de que fomenten la creación de instrumentos de gestión forestal, que asocien a pequeños propietarios, para que sus predios alcancen una unidad razonable de gestión. Junto con la concentración parcelaria, a la que ya nos referimos, también se promueven activamente las funciones, asociaciones y cooperativas de iniciativa social, que tengan por objeto la gestión sostenible y multifuncional de los montes, y que colaboren con la Administración en el ejercicio de sus competencias⁴³.

La Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, desarrolla este mandato, haciendo de la agrupación de los montes un objetivo explícito dentro de su política de fomento forestal. Estas agrupaciones pueden ser voluntarias o, incluso, obligatorias, cuando así lo acuerde la Administración autonómica por exigencias de interés público, tramitándose al respecto el correspondiente expediente administrativo⁴⁴.

Las agrupaciones forestales gozan de entidad propia, diferenciada de sus miembros, y su actividad y funcionamiento se someten al principio de unidad de gestión, contando con el correspondiente instrumento de ordenación forestal.

La constitución de una agrupación permite a los propietarios acceder a incentivos de forma prioritaria, gozando de los mismos beneficios que los montes catalogados de utilidad pública o los montes protectores, en atención a las externalidades ambientales generadas. De este modo, el fomento

con alta efectividad, superando factores limitantes como la falta de tradición participativa y la atomización de la propiedad.

⁴³. Más allá de la defensa contra el fuego, el asociacionismo ofrece ventajas operativas inmediatas. La gestión asociada permite una reducción drástica de los costes de planificación e inventariado, además de otorgar al pequeño propietario una mayor capacidad de negociación ante las empresas de aprovechamiento y las Administraciones públicas. La gestión asociada no solo mejora la eficiencia técnica, sino que actúa como un filtro de legalidad.

⁴⁴. Una solución técnica eficaz para superar el minifundio es el modelo implementado en Navarra. Según describe Rojo Alboreca (2015: 286), la Administración utiliza planes comarcales como un "paraguas" que aglutina la información general (riesgos, biodiversidad), permitiendo que el pequeño propietario privado solo tenga que redactar un sencillo "Plan de Actuaciones" para su finca, reduciendo drásticamente los costes y la complejidad burocrática.

de la agrupación de montes se articula como una política clave para transformar la propiedad fragmentada en unidades técnicamente ordenadas, haciendo que la calidad de su gestión se equipare a la de los montes sujetos a un régimen de protección especial⁴⁵.

La gestión conjunta realizada por estas agrupaciones puede, además, declararse de interés general, trascendiendo sus fines y objetivos el mero interés particular de los propietarios de los terrenos, con lo que se legitima la colaboración activa de la Administración, que puede incluso ejecutar acciones directas de recuperación y desarrollo con cargo a su presupuesto.

Estas agrupaciones constituyen un marco de integración que incluye a propietarios de montes o sus asociaciones y, al mismo tiempo, a las entidades locales, organizaciones profesionales agrarias y otras entidades cuyos fines sean la protección de la naturaleza. De este modo, la acción colectiva se erige en la herramienta indispensable para que los propietarios puedan cumplir con su deber legal de realizar o permitir la ejecución de las medidas de prevención de incendios acordadas por la Administración competente.

Sin embargo, la voluntad asociativa y el mandato legal de fomento para superar la fragmentación resultan estériles si no se asientan sobre una base física y jurídica sólida. Para que estas agrupaciones tengan viabilidad operativa, puedan inscribirse en los registros correspondientes y accedan a los incentivos previstos, es preceptivo que la superficie que pretenden gestionar cuente con una plena certeza registral y catastral, convirtiéndose la identificación técnica en la llave que abra la puerta al reconocimiento y supervisión administrativa.

5.2

La certeza registral y catastral como requisito para la viabilidad de las asociaciones forestales

La propia política de fomento del asociacionismo forestal es víctima de la frecuente incertidumbre dominical o de la falta de titulación formal en el ámbito rural. Para que las agrupaciones forestales puedan operar y ser re-

⁴⁵. En el caso de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, las agrupaciones forestales de gestión conjunta, además de promover la rentabilidad de la actividad silvícola y la comercialización conjunta, tienen como finalidad expresa impedir el abandono rural, servir como instrumento para la conservación del medio ambiente y, en especial, para la prevención y defensa contra los incendios forestales. Este planteamiento se encuentra presente, también, en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, en la que se articula la participación del sector privado en la defensa contra incendios a través de la creación de agrupaciones de defensa forestal, constituidas específicamente con el fin de actuar coordinadamente en la prevención de los incendios forestales.

conocidas por la Administración, necesitan acreditar la disposición de derechos suficientes sobre una superficie mínima de terrenos⁴⁶.

Mediante este sistema se establece una vía de certidumbre parcelaria basada en la coordinación de datos públicos y se otorga a la información catastral el carácter de fuente primaria de identificación en el derecho administrativo forestal, siendo este un mecanismo esencial para que las agrupaciones de gestión conjunta puedan inscribirse en el Registro de Agrupaciones Forestales y avanzar hacia la ordenación forestal de las propiedades agrupadas. A través de este registro, la Administración verifica la existencia de dichas estructuras, controla su gestión y aplica la política pública forestal y el otorgamiento de incentivos económicos para el cumplimiento de la explotación sostenible del monte⁴⁷.

Las funciones que despliega este registro lo convierten en un instrumento clave que permite la inscripción de las superficies ordenadas con la inclusión de referencias catastrales y de uso del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC)⁴⁸.

Por otra parte, el registro sirve de base para expedir la certificación de contar con un instrumento de gestión forestal sostenible. Esta certificación resulta imprescindible para que los propietarios o las agrupaciones se aco-

46. La Ley 7/2012 de Galicia regula con ese fin un régimen de acreditación de la titularidad o de los derechos de uso a través del reconocimiento de diversos niveles de prueba, exigiendo, en todo caso, acreditar la disposición de los derechos de uso sobre al menos el setenta por ciento de la superficie de la iniciativa de actuación de gestión o comercialización conjunta. En primer lugar, la Administración considerará acreditada la disposición de los derechos de uso en favor de la persona que figure con tal carácter en el Registro de la Propiedad, que otorga fe pública respecto al dominio y otros derechos reales. En ausencia de esa inscripción, la Administración otorgará esa condición a la persona que aparezca con el carácter de titular o poseedor en registros fiscales, particularmente en el Catastro Inmobiliario, que opera como registro administrativo de bienes inmuebles y, conforme hemos visto, proporciona la referencia catastral y la representación gráfica georreferenciada. En último término, ante la falta de documentación formal, se reconocerá a quien lo sea pública y notoriamente, aunque carezca del oportuno título escrito. Incluso, en el caso de las agrupaciones de gestión conjunta, la justificación de que las personas socias son propietarias o titulares de derechos de aprovechamiento de terrenos forestales puede realizarse mediante una declaración responsable del representante de la agrupación, acompañada de una relación de las referencias catastrales.

47. Al objeto de realizar ese seguimiento, las agrupaciones forestales de gestión conjunta deben presentar ante la Administración un instrumento de ordenación o gestión forestal (proyecto de ordenación, documento simple de gestión o documento compartido de gestión) sobre los terrenos que tengan la condición de monte. El plazo para disponer de este instrumento es de tres años desde la fecha de inscripción en la división correspondiente, y el incumplimiento de esta obligación conlleva la baja de oficio de los titulares como silvicultores activos en el registro voluntario. Por el contrario, la aprobación de los instrumentos de ordenación o de gestión forestal conlleva la inclusión de los terrenos en el Registro de Montes Ordenados, de modo que el Registro de Agrupaciones se convierte en el punto de partida para que la Administración pueda fiscalizar la conversión de la propiedad fragmentada en una unidad de gestión activa.

48. Este modelo se replica en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, si bien aquí el Registro de Montes Ordenados no se centra directamente en la forma jurídica de las asociaciones, sino en el resultado de la gestión que estas fomentan. Su objeto es incorporar todos los montes que cuenten con instrumentos de gestión forestal sostenible aprobados por el órgano competente. Por su parte, las asociaciones forestales impulsan a sus miembros a obtener estos instrumentos, como fórmula para facilitar la inscripción en el registro y la ordenación integrada y gestión conjunta de los montes.

jan a los beneficios previstos en la ley agraria, la legislación forestal y cualquier otra normativa que lo contemple. Es, a su vez, la base en la que se contiene la relación de los montes ordenados, permitiendo el ejercicio de las funciones de policía, supervisión e intervención administrativa para garantizar que la planificación y gestión forestal se lleve a cabo de forma ordenada y racional.

En conclusión, los registros de asociaciones forestales y los registros de montes ordenados operan como mecanismos de verificación administrativa, que llevan la existencia del esfuerzo asociativo privado o de una planificación técnica aprobada al conocimiento público y a la esfera de los incentivos económicos, completando el vínculo entre la certeza parcelaria, la organización de la propiedad y la obligación de gestionar estos terrenos de manera sostenible, conforme impone la función social del monte.

6

La representación gráfica georreferenciada y la intervención administrativa en la lucha contra los incendios forestales

El marco de colaboración y fomento que representan los incentivos económicos agota la vía de la gestión voluntaria del propietario en cumplimiento de su función social. No obstante, cuando estos estímulos resultan insuficientes para garantizar la seguridad, o ante la persistencia del abandono, el ordenamiento jurídico debe activar sus mecanismos de intervención más incisivos⁴⁹.

Por ello, una vez analizado cómo la certeza territorial facilita el asociacionismo y la gestión voluntaria bajo la tutela administrativa, es necesario abordar el papel de la identificación precisa en el escenario de la intervención pública directa. La representación gráfica georreferenciada deja de ser solo un requisito de organización para convertirse en el instrumento jurídico que legitima las actuaciones más incisivas de la Administración cuando el propietario incumple sus deberes de prevención.

El uso de la representación gráfica georreferenciada no constituye una mera formalidad técnica, sino el presupuesto indispensable para que la intervención administrativa sea eficaz, precisa y respetuosa con los derechos dominicales.

Esta eficacia se despliega en una doble vertiente que ha de ser analizada: en primer lugar, se requiere una certeza parcelaria absoluta como presu-

49. En este punto, la certeza parcelaria proporcionada por la representación gráfica georreferenciada deja de ser un mero requisito para el acceso a ayudas y se transforma en el presupuesto habilitante para la ejecución forzosa y la potestad de policía destinadas a neutralizar, de forma coercitiva, el riesgo de incendio forestal.

puesto para que la Administración pueda identificar el predio exacto y, ante la inacción del dueño, iniciar la ejecución subsidiaria de los trabajos de prevención. En segundo lugar, dicha precisión es la que permite dar publicidad y efectividad a las limitaciones impuestas al propietario tras un incendio, asegurando mediante notas marginales que el deber de restauración y la prohibición de cambio de uso afecten al terreno correctamente delimitado.

6.1

La certeza parcelaria como presupuesto para la ejecución subsidiaria de obligaciones de prevención en la lucha contra los incendios forestales

Los proyectos de ordenación de montes o los planes dasocráticos sintetizan la organización temporal y espacial de la utilización sostenible de los recursos; no obstante, también venimos incidiendo en que la capacidad de los poderes públicos para controlar su aplicación y exigir el cumplimiento de los deberes de prevención del riesgo de incendio forestal depende en gran medida de la certeza parcelaria.

Para que un instrumento de gestión forestal sostenible pueda ser válido, el área sobre la que se planifica la intervención (la unidad de gestión) debe estar georreferenciada y ser plenamente identificable⁵⁰.

La Representación Gráfica Georreferenciada inscrita en el Registro de la Propiedad, que completa la descripción literal de la finca, presupone que el predio tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral. De este modo, los instrumentos de gestión forestal que planifican la actividad en estas parcelas deben utilizar la misma base cartográfica oficial para que gestión planificada se corresponda con la realidad jurídica y física del monte privado.

La identificación precisa de los límites de las parcelas catastrales permite la aplicación de las medidas de prevención de incendios, tales como los tratamientos selvícolas o las áreas cortafuegos, en la ubicación exacta⁵¹.

Del mismo modo, la Administración puede utilizar la información geográfica para verificar que las actuaciones ejecutadas se corresponden con el

50. Aunque los instrumentos de gestión forestal son documentos técnicos forestales, su delimitación cartográfica se integra en el sistema de representación gráfica georreferenciada que tiene como base la cartografía catastral oficial. Esta cartografía define la forma, dimensiones y situación de los inmuebles y proporciona la base geométrica para la georreferenciación.

51. Como ya indicamos, las Administraciones públicas deben servirse de la cartografía catastral en el ejercicio de sus competencias de control, asumiendo su nuevo papel en la actualización de la información gráfica territorial. La coordinación blindará las actuaciones administrativas frente a posibles impugnaciones de colindantes, ya que la prueba en contra de un asiento coordinado requiere una carga probatoria muy exigente ante los tribunales (Saborido Sánchez, 2017: 92).

plan aprobado o que no se invada el dominio público forestal colindante. Y, en último término, si el titular del monte incumple sus deberes de gestión, la Representación Gráfica Georreferenciada del predio es el presupuesto de la certeza parcelaria indispensable para que la Administración inicie la ejecución subsidiaria de los trabajos obligatorios (como la gestión de biomasa), imputando los costes al sujeto pasivo correctamente identificado⁵².

De este modo, la Ley 43/2003 promueve que la planificación técnica de la gestión forestal sostenible en montes de particulares esté íntimamente vinculada a la coordenada catastral, garantizando que el instrumento de gestión forestal goce de certeza territorial para asegurar el ejercicio efectivo de la actividad de control y supervisión y la tutela del interés general⁵³.

La gestión forestal sostenible impone al titular del monte deberes de carácter activo para la prevención y defensa contra los agentes destructivos. Entre estos agentes, el riesgo de incendio forestal ocupa una posición central, obligando a los propietarios a realizar o permitir la ejecución de trabajos que mitiguen el peligro.

Los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción determinan los puntos estratégicos de gestión y las áreas de actuación singularizada. Fijan, además, los trabajos de carácter preventivo a realizar, en particular los tratamientos selvícolas que procedan, las áreas cortafuegos, las vías de acceso y los puntos de agua, determinando los plazos de ejecución de estas labores⁵⁴. Estos trabajos pueden realizarse mediante convenios, acuerdos, ayudas o subvenciones o, en su caso, mediante ejecución subsidiaria de la Administración.

En algunas comunidades autónomas se desarrollan estas obligaciones básicas, reforzando la potestad administrativa de policía en los montes privados. El ejercicio de esta potestad administrativa se justifica plenamente en la necesidad imperiosa de garantizar la defensa contra el riesgo de in-

52. Ante la inobservancia de los deberes de gestión, la Administración puede hacer uso de la ejecución subsidiaria de las obligaciones impuestas, realizando los trabajos o actuaciones que correspondan directamente, pero a costa del propietario o titular del derecho de explotación del monte. Esa actuación subsidiaria puede operar tanto frente al incumplimiento de las medidas de prevención como respecto de la omisión de las medidas encaminadas a la restauración de la cubierta vegetal dañada por los incendios forestales. En este último caso, si el obligado no procede a la reparación del daño en el plazo requerido, la Administración también puede acudir a la imposición de multas coercitivas antes de acometer directamente las actuaciones.

53. La certeza en la titularidad es el presupuesto de cualquier política de fomento. Como se analiza en Farriol i Almirall (2008), la consolidación de los instrumentos de ordenación en el ámbito privado requiere una vinculación estrecha con la información catastral, permitiendo que la Administración valide técnicamente las propuestas de planificación y asegure el seguimiento de los trabajos ejecutados.

54. Las medidas a adoptar deben estar incluidas en las directrices de los planes locales de prevención de incendios forestales, en los que se prevén los trabajos a ejecutar de forma individual o concertada, y se obliga a los propietarios a consentir la realización de las acciones aprobadas por la Administración competente cuando estas labores afecten a sus fincas.

cendio. Cuando la inacción del titular del monte compromete el interés general, la Administración debe dotarse de los títulos jurídicos que permitan la ocupación o, en última instancia, la adquisición forzosa de los derechos afectados para ejecutar los trabajos obligatorios⁵⁵.

En este sentido, el legislador autonómico ha otorgado carácter declarativo de utilidad pública a los planes de prevención, lo cual es el título habilitante para la intervención sobre predios privados. La aprobación de los planes de defensa o de emergencia por incendios forestales implica la declaración de interés general de las actuaciones que en los mismos se determinen.

De este modo, la planificación administrativa de la defensa frente al fuego se convierte automáticamente en el título legal que, en caso de necesidad, ampara el inicio del procedimiento coercitivo necesario cuando la Administración requiere acceder o utilizar temporalmente los terrenos para ejecutar las obras de prevención, de conformidad con la legislación de expropiación forzosa⁵⁶.

Así, la vinculación de la planificación (planes de defensa) con la potestad expropiatoria es un instrumento administrativo de control que garantiza que el interés público en la conservación del monte y la seguridad pública prevalezcan sobre el interés particular, asegurando que las labores de gestión de biomasa y tratamientos selvícolas necesarios para la prevención de incendios se realicen de manera efectiva⁵⁷.

55. La Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, obliga a los titulares de estos espacios a solicitar con carácter previo a la ejecución de los trabajos la autorización pertinente, y a ejecutarlos con arreglo a las condiciones que se determinen en la misma. Entre esas tareas a realizar se encuentran las que la propia Administración determine en materia de prevención de incendios. Esta obligación incluye la gestión de la biomasa residual, cuya acumulación es una fuente de riesgo de incendio. Los propietarios deben ajustarse a los planes de defensa o de emergencia por incendios forestales aprobados por la Administración cuando afecten a sus predios. El incumplimiento de esos deberes activa las potestades administrativas de coerción.

56. No obstante, el ejercicio de esta supremacía administrativa no es inmune al control judicial. En el ámbito de la ordenación forestal, la STSJ de Cataluña 1038/2014, de 29 de diciembre (ECLI:ES:TSJCAT:2014:13353), establece que los tribunales pueden fiscalizar los "aledaños" del juicio técnico, exigiendo que la Administración motive por qué la aplicación de determinados criterios cualitativos conduce a un resultado restrictivo de los derechos preexistentes, evitando así que la discrecionalidad degenera en una decisión inmotivada o arbitraria.

57. Esta declaración se extiende a la totalidad de las labores contempladas en los planes y conlleva una consecuencia jurídica trascendental en el ámbito de la limitación del derecho de propiedad: la declaración de utilidad pública o interés social precisa para resolver sobre la necesidad de ocupación de los terrenos o de adquisición de los derechos que resulten necesarios para su ejecución, concretamente, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

6.2

Las limitaciones impuestas al propietario del monte tras los incendios forestales: la nota marginal de afectación

La función social de la propiedad forestal se intensifica cuando el predio se ve afectado por un incendio, imponiendo una restricción de carácter *ob rem* que limita de manera sustancial las facultades dominicales del propietario sobre los terrenos quemados. El objetivo es garantizar su restauración y evitar que el siniestro sirva de cauce para obtener un cambio de uso del suelo prohibido por la normativa⁵⁸.

Solo excepcionalmente, en casos muy limitados, es posible salvar dichas prohibiciones. Por ejemplo, cuando el cambio de uso ya estuviera previsto en un instrumento de planeamiento previamente aprobado o cuya tramitación ya estuviese avanzada. Al margen, las comunidades autónomas también pueden acordar el cambio de uso forestal cuando se den razones imperiosas de interés público, que han de ser apreciadas por ley. En tal caso, se requiere la adopción de medidas compensatorias, previstas en la propia norma, a fin de que se recupere una superficie forestal equivalente a la que resultó quemada.

La imposición de esta restricción temporal refuerza la potestad de la Administración de exigir al titular la restauración de la cubierta vegetal afectada, pudiendo acarrear la infracción de esta prohibición responsabilidades administrativas o penales y, en su caso, la expropiación forzosa de los terrenos.

La publicidad de esta limitación legal resulta esencial para la seguridad jurídica inmobiliaria y la oponibilidad frente a terceros. De este modo, el ordenamiento jurídico exige su constancia formal en el Registro de la Propiedad. La disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, impone a la Ad-

⁵⁸. Al respecto, Fernández García (2004b: 234-239). La Ley 43/2003 establece la obligación de mantener y restaurar el carácter forestal de los terrenos, prohibiendo el cambio de uso al menos durante un plazo mínimo de treinta años (artículo 50). De igual modo, se limitan aquellas actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal, estableciéndose así un conjunto de medidas de policía forestal que vinculan tanto a los particulares como a las Administraciones públicas. La legislación del suelo refuerza esa prohibición, de modo que los terrenos forestales incendiados deben mantenerse en la situación de suelo rural y han de estar destinados al uso forestal durante el citado período mínimo de tiempo (DA sexta del RD Legislativo 7/2015). De esta forma se asegura la coherencia entre la calificación del suelo y el régimen forestal, impidiendo que el planeamiento urbanístico pueda alterar la situación del terreno afectado por estos siniestros. En particular, la indisolubilidad de la unidad forestal frente a los incendios es un factor clave. La STSJ Galicia 372/2023, de 19 de septiembre (ECLI:ES:TSJGAL:2023:5990), sostiene que las limitaciones de uso derivadas del fuego afectan a la parcela catastral en su conjunto. Por tanto, las alteraciones registrales o las "parcelaciones tácitas" posteriores al siniestro no permiten eludir la prohibición legal de cambio de uso, manteniendo la restricción aunque se modifiquen las referencias catastrales o los linderos en el Registro de la Propiedad.

ministración forestal la obligación de comunicar al Registro de la Propiedad la circunstancia de que el terreno ha sido incendiado y está destinado al uso forestal durante dicho plazo mínimo de treinta años.

La constancia de la certificación emitida por la Administración forestal se incorpora al folio real de la finca afectada mediante nota marginal, vinculando a esta, con independencia de su titularidad, hasta el vencimiento del plazo por el que se extiende dicha limitación.

La certificación debe contener, obligatoriamente, los datos catastrales identificadores de la finca. Esta exigencia es esencial para mantener la coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, asegurando, como decimos, que la restricción legal afecte al predio correctamente identificado mediante su referencia catastral⁵⁹.

Asimismo, esta certificación suele acompañarse de un soporte gráfico (plano topográfico) a escala apropiada, dotando de certeza parcelaria al gravamen y previniendo la especulación urbanística o agraria derivada del siniestro. Aunque la norma no lo mencione expresamente, se requiere que, en general, la documentación gráfica y cartográfica utilizada para fines registrales esté debidamente georreferenciada y se acompañe de la certificación catastral descriptiva y gráfica⁶⁰.

Respecto de la documentación técnica aportada, la ley hipotecaria impone una obligación de archivo para garantizar la perpetuidad y la consulta de la información cartográfica. El plano topográfico de los terrenos incendiados se archivará conforme a lo previsto para el artículo 51.4 del Reglamento Hipotecario. Y al mismo se podrá acompañar copia en soporte magnético u óptico, facilitando así la gestión de la representación gráfica georreferenciada y su posterior consulta.

Así pues, mediante la publicidad *erga omnes* lograda a través de la nota marginal de afectación, se asegura que cualquier tercero que adquiera el monte privado conozca las limitaciones impuestas por el derecho administrativo y, por tanto, las responsabilidades de restauración y el mantenimiento del uso forestal que delimitan la función social de la propiedad⁶¹.

59. Destaca Saborido Sánchez (2017: 93) cómo la transparencia derivada de la coordinación beneficia al mercado inmobiliario, permitiendo que el adquirente conozca con precisión la porción de terreno y las responsabilidades vinculadas a ella. Sin duda, como también advierte Fabre Lafuente (2021), el nuevo marco legal (art. 209 LH) clarifica la resolución de conflictos fácticos y avanza en la desjudicialización de los procedimientos, evitando que la falta de identificación gráfica genere dobles inmatriculaciones que aprovechen el desorden tras un siniestro.

60. Sobre el intento de eludir estas restricciones, la STSJ Galicia 372/2023, de 19 de septiembre (ECLI:ES:TSJGAL:2023:5990), analiza un supuesto de parcelación táctica tras un incendio forestal. El Tribunal advierte que las alteraciones en el Catastro o en el Registro de la Propiedad destinadas a segregar una superficie para cambiar su uso no pueden desvirtuar la prohibición legal que afecta a la parcela matriz, pues la unidad catastral previa al siniestro es la que determina la limitación de uso de suelo.

61. El Registro debe incorporar no solo los derechos, sino todas las circunstancias y limitaciones administrativas que las leyes imponen para que la propiedad cumpla su función social,

7 Conclusiones

En virtud de cuanto hemos dejado expuesto, procede llegar a las siguientes conclusiones, atendiendo a los objetivos definidos al comienzo de este trabajo:

a) La incertidumbre dominical en los montes de particulares constituye un impedimento estructural de la función social. La indeterminación de la titularidad de los montes y la fragmentación parcelaria representan los mayores obstáculos para la gestión forestal sostenible, generando un vacío de responsabilidad que deriva en el abandono del terreno. Esta situación de “propiedad invisible” imposibilita que la Administración forestal identifique al sujeto obligado, lo que favorece la acumulación de combustibles vegetales y eleva exponencialmente el riesgo de incendios. El esclarecimiento de la propiedad se erige, por tanto, en una medida de seguridad pública esencial para garantizar que el monte no quede fuera de los planes de prevención por razones meramente burocráticas.

b) La coordinación Catastro-Registro opera como base y garantía del ejercicio de la potestad de policía. La seguridad jurídica inmobiliaria, articulada mediante el uso combinado del Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario, es el presupuesto técnico y legal indispensable para el ejercicio de las funciones de intervención de la Administración. La incorporación de la representación gráfica georreferenciada dota a los predios de una “certeza parcelaria” que permite dirigir requerimientos de gestión y planes de defensa con total precisión geográfica. La presunción legal de ubicación y delimitación derivada del artículo 38 de la Ley Hipotecaria blindas las actuaciones administrativas, como la ejecución subsidiaria de trabajos preventivos, frente a posibles impugnaciones basadas en la falta de identificación de la finca.

c) Los procedimientos de investigación de cuotas vacantes en montes de socios y la constitución de juntas gestoras son herramientas fundamentales para reactivar la gestión de propiedades complejas. El uso de la información catastral y registral para rastrear herederos y clarificar el dominio

siendo la labor de las Administraciones activa en este proceso. Juez Pérez (2015: 109) analiza en este punto cómo la Ley 13/2015 actualiza los procedimientos de concordancia para que el Registro sea un reflejo fiel de la realidad jurídica extrarregistral, incluyendo las cargas y limitaciones administrativas que pesan sobre el suelo. La doctrina subraya igualmente que la transparencia lograda mediante la inscripción de bases gráficas aumenta la seguridad jurídica preventiva, impidiendo que el desconocimiento de los límites territoriales ampare abusos o fraudes tras un incendio (Saborido Sánchez, 2017: 93). Por su parte, Puyal Sanz (2016: 276) advierte que la Administración puede incurrir en responsabilidad si no comunica al Registro las medidas de disciplina o las limitaciones administrativas que pesan sobre el territorio para su debida anotación en el folio real.

permite que el monte sea sometido nuevamente a una planificación técnica, impidiendo que la parálisis de la copropiedad derive en un riesgo de incendio sistémico. La asunción de cuotas por parte de la Administración en ausencia de dueños conocidos asegura que la función social de la propiedad se cumpla mediante una gestión activa y responsable.

d) Ante la inoperancia del minifundismo, las agrupaciones forestales y las agrupaciones de defensa forestal transforman la propiedad fragmentada en unidades de gestión técnica efectivas y seguras. Estas estructuras, cuya viabilidad depende de la acreditación de derechos de uso mediante la información del Registro y el Catastro, permiten a la Administración aplicar incentivos económicos y coordinar trabajos de extinción de forma colectiva. La declaración de interés general de estas agrupaciones legitima la colaboración pública y eleva la protección de los montes privados a niveles comparables a los de utilidad pública.

e) El sistema de coordinación gráfica no solo optimiza la gestión del monte de particulares, sino que también actúa como un instrumento de salvaguarda del dominio público forestal. La obligatoriedad de incorporar representaciones georreferenciadas y el contraste de bases gráficas permiten al registrador y a la Administración forestal detectar y denegar inmatriculaciones o excesos de cabida que pretendan invadir terrenos demaniales colindantes. De este modo, la seguridad jurídica inmobiliaria blindará la integridad de los montes catalogados frente a posibles alteraciones generadas en el tráfico jurídico privado.

f) La función social de la propiedad se intensifica tras un incendio forestal a través de la imposición de restricciones *ob rem* que prohíben el cambio de uso del suelo durante al menos treinta años. La publicidad *erga omnes* de esta limitación, lograda mediante la nota marginal de afectación en el Registro de la Propiedad, asegura que el deber de restauración sea oponible frente a cualquier adquirente. La vinculación de esta nota marginal con la referencia catastral y la georreferenciación del área afectada es el mecanismo definitivo para neutralizar cualquier incentivo de especulación urbanística derivado del fuego.

8 Bibliografía

- Alonso Peña, C. y Fernández Gómez, R. (2017). Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica. *CT: Catastro*, 90, 63-80.
- Álvarez, J. M., De la Cruz, V. y Jiménez, I. (2016). Los procesos de extracción de información a un paso del automatismo en la tecnología Mobile Mapping. *Topografía y Cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía*, XXXVI (174), 149-156.
- Benavides Parra, L. M., Serrano Martínez, F., Ojeda Manrique, J. C. y Martín Ortega, E. (2022). La coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Estado actual y próximos pasos. *Topografía y Cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía*, 179, 397-406.
- Díaz Díaz, E. (2016). La abogacía ante la geoinformación. Aplicación de la Ley 13/2015. *Topografía y Cartografía*, XXXIII (171), 7-16.
- Fabre Lafuente, I. (2021). El tratamiento de la doble inmatriculación en la actual normativa hipotecaria española. Nuevas perspectivas: la coordinación Catastro-Registro de la Propiedad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 788, 3305-3368.
- Farriol i Almirall, R. (2008). Instrumentos y métodos de planificación forestal en montes privados de Catalunya: los planes técnicos de gestión y mejora forestal. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 27, 35-42.
- Fernández García, J. F. (2004a). *El Catastro y el Justiprecio del Suelo*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- (2004b). *Los montes de particulares en el Derecho Administrativo español*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- Gómez Peral, M. (2013). Coordinación e interoperabilidad en la información territorial. *Anales de la Facultad de Derecho*, 30, 9-29.
- Ibiza García-Junco, A. M.^a (2010). El catastro español en el registro de la propiedad. En M. G. Alcázar Molina, F. J. Ariza López, J. L. García Balboa, E. Mata de Castro, S. Ruiz Capiscol y M. A. Ureña Cámara (eds. lits.). *Catastro: formación, investigación y empresa* (p. 835). Universidad de Jaén.
- Iriarte Goñi, I. (2013). La regulación de los montes privados españoles, 1855-1977. Hechos e hipótesis. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XVII (440).

- Juez Pérez, A. (2015). Principales novedades introducidas por la ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de las leyes hipotecaria y del catastro inmobiliario. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 14, 109-129.
- Martínez Pérez, F. (2024). Catastro jurídico y Registro de la propiedad en España: La invención burocrática de la necesidad de coordinación (1883-1961). *Anuario de Historia del Derecho Español*, 94, 599-664.
- Misas Tomás, J. (2016). Coordinación Catastro-Registro de la Propiedad. *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, 17, 441-455.
- Navascués Ramos, P. y Llobet Just, S. (2007). La gestión de montes privados en regeneración a través de asociaciones de propietarios forestales. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 21, 61-66.
- Pascua Moreno, M. Á. (2025). *La coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario: La inscripción de la descripción georreferenciada de la finca en el Registro y su concordancia catastral* [tesis doctoral]. Universidad de Burgos.
- Peces, J. J., López, M., Pavo, M., García, J. M. y Pérez, J. M. (2016). En busca de la línea perdida: recuperación de los límites municipales castellano-manchegos. *Topografía y Cartografía*, XXXIII (171), 37-44.
- Piqué Nicolau, M. (2000). La gestión de los montes privados: los planes técnicos de gestión y mejora forestal (PTGMF). En A. Rojo Alboreca, I. J. Díaz-Maroto Hidalgo, J. G. Álvarez González, M. Barrio Anta, F. Castedo Dorado, G. Riesco Muñoz y A. Rigueiro Rodríguez (coords.). *Actas del Congreso de Ordenación y Gestión Sostenible de Montes*, 1, 649-657.
- Puyal Sanz, P. (2016). Las Administraciones Públicas ante el nuevo régimen de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 248-280.
- Rojo Alboreca, A. (2015). El reto de la ordenación de los montes privados en España. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 39, 275-297.
- Saborido Sánchez, P. (2017). La protección del usuario registral a través de la reforma de los principios registrales: Al hilo de la búsqueda de coordinación entre Registro y Catastro. *Revista de Derecho Civil*, IV (4), 87-122.
- Salmerón Manzano, E. (2015). *Bases gráficas registrales y protección de terceros: aproximación en el catastro de rústica en la provincia de Almería* [tesis doctoral]. Universidad de Almería.

Sanz Jarque, J. J. (1961). *Régimen de concentración parcelaria*. Madrid: Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.