

# CONSIDERACIONES SOBRE UNA POSIBLE REFORMA DE LA LEGISLACION DE MONTES

Por

FERNANDO GARRIDO FALLA  
Catedrático de Derecho Administrativo

y

ENRIQUE SERRANO GUIRADO  
Profesor Adjunto de Derecho Administrativo

## I.—AMBITO DE APLICACION DE LA NUEVA LEY

La normativa legal vigente en materia de montes se caracteriza, y esto es obvio señalarlo, por la extraordinaria diversidad de las disposiciones aplicables, su distinto rango jurídico y sus no escasas contradicciones.

Esta diversidad, además, no es tanto la consecuencia de un criterio orgánico, explicable en cuanto hubiese querido someter a tratamientos distintos la multitud de cuestiones que la materia de montes presenta, cuanto el resultado de una acumulación excesiva de disposiciones que en cada momento han venido a resolver el problema que se estimaba de más urgente solución.

Así, por ejemplo, nos encontramos con disposiciones aplicables a todos los sujetos titulares del dominio sobre montes, como en el caso de la casi centenaria Ley de 1863 y su Reglamento de 1865; otras, que afectan sólo a determinados sujetos, tal, por ejemplo, las Instrucciones de 1925; aquellas que regulan el régimen de ciertos montes, sin consideración a los sujetos propietarios de los mismos, como sucede con la Ley de 1908; las que otorgan una distinta calificación jurídica al bien monte, según la persona pública a que pertenezca la propiedad, como lo formula la Ley de Régimen Local de 1950, y si miramos a la esfera de limitaciones

de la propiedad forestal de particulares, también nos encontramos con una dispersión de las normas o fuentes legales aplicables.

Conviene observar cómo la multiplicidad de disposiciones dimanada, la mayoría de las veces, de la ausencia de criterios objetivos sobre el régimen a que debe estar sometida por sus características especiales una determinada categoría de bienes, como es la que constituye la llamada propiedad forestal. El péndulo legislativo en la materia ha oscilado, con mayor o menor intensidad, desde un régimen de libertad a un sistema de severa intervención, por lo que a la propiedad de los particulares se refiere, así como, por lo que afecta al patrimonio de entidades públicas, desde unas tímidas medidas para detener los efectos de la desamortización hasta un intento positivo de constituir y acrecentar los patrimonios forestales públicos, de lo que es buen índice la Ley del Patrimonio Forestal y sus disposiciones complementarias.

Por todo ello, se estima que debe ser propósito de una nueva Ley comprender en su reglamentación la totalidad de la materia relativa a la propiedad forestal, o sea, que sus preceptos regulen lo mismo el régimen de los montes de entidades públicas, como las limitaciones de todo orden que deban pesar sobre la propiedad de particulares, ello sin perjuicio de una adecuada sistematización de los problemas implicados en esta especie de codificación.

## II.—REGIMEN JURIDICO

El tratamiento del régimen jurídico supone, de una parte, la batallona cuestión de la naturaleza jurídica de los montes de propiedad de entidades públicas; de otra, el régimen de limitaciones positivas y negativas que proceda establecer respecto de la propiedad forestal de particulares.

### A) DE LOS MONTES DE ENTIDADES PÚBLICAS.

No intentamos terciar en la debatida cuestión de la naturaleza jurídica pública o patrimonial del dominio forestal de las entidades públicas. La dificultad del problema está muchas veces

en los intentos de definición que se encuentran con frecuencia en las propias disposiciones que han regulado la materia. Así, puede observarse la falta de congruencia de algunas de estas disposiciones consigo mismas, cuando, por una parte, definen en un sentido la naturaleza jurídica de la propiedad forestal de los entes públicos, y, por otra, en su parte dispositiva, dibujan un régimen jurídico propio de bienes de naturaleza distinta a la definida.

Por esta razón, hemos de adelantar que, no obstante nuestra convicción personalísima acerca del carácter de bienes de dominio público de la propiedad forestal de las entidades públicas, una futura Ley de montes debería evitar hacer de la cuestión un *presupuesto* formal para la resolución de los problemas que a continuación se exponen, adoptando, antes bien, el sistema de tratar una a una las cuestiones implicadas en la problemática de todo régimen jurídico dominical, resolviéndolas de acuerdo con la finalidad de los bienes y la experiencia histórico-política en la materia. La solución del problema de la naturaleza jurídica vendrá así dada por los resultados de esta forma seguida en su tratamiento.

De acuerdo con dicho criterio, examinamos a continuación cada una de las notas que tradicionalmente se asignan como características del dominio público.

1) *La cuestión de la imprescriptibilidad.*—Se señala esta nota por la doctrina como una de las características del dominio público. Un examen de la legislación vigente hace, sin embargo, sumamente problemática la determinación positiva de esta nota con respecto a los montes públicos. No hay duda, desde luego, de que según el principio de que la inclusión en el Catálogo supone la posesión a favor de la Administración pública, se debería llegar a la conclusión de que dicha presunción legal no podría ser desvirtuada por la prueba posesoria que intentase cualquier particular u otra entidad pública, de donde se seguiría la imprescriptibilidad de los montes públicos.

A pesar de tal razonamiento, hoy por hoy, a la vista del conjunto de la legislación vigente y de la jurisprudencia contencioso-administrativa, es indubitable la posibilidad de que los montes de entidades públicas inscritos en el Catálogo prescriban a favor de particulares mediante la posesión de treinta años, a la que

se refiere la Real Orden de 1883 (1), no faltando algún caso en el que se haya aplicado la legislación común (posesión por diez años), haciendo aun más débil la protección meramente posesoria del Catálogo (2).

Los ataques más graves contra la eficacia jurídica del Catálogo han venido así determinados por los procedimientos expeditivos de las informaciones posesorias inscribibles en el Registro de la Propiedad, por la reforma de la Ley Hipotecaria llevada a cabo en 1927 en cuanto a reducir el plazo de prescripción y, sobre todo, por el ya famoso artículo 41 de la vigente Ley Hipotecaria de 1946 (3), que al interpretarse por los Decretos de Competencia como "un verdadero juicio competente de propiedad" deja absolutamente sin efecto las garantías mínimas del R. D. de 1.º de febrero de 1901, llegándose a la conclusión de que "la presunción del Catálogo de Montes, que prevalece al enfrentarse con un hecho posesorio, no puede hacerse prevalecer también sobre el Registro de la Propiedad, tan reforzado en los artículos 1 y 38 de la vigente Ley Hipotecaria" (4). Y si bien es cierto que la Administración puede en el juicio del artículo 41 de la L. H. alegar los medios conducentes a la prueba de su propiedad, no puede desconocerse la precariedad de la nueva situación. Es preciso comprender que de no poner coto a los principios en que se informan dichos procedimientos puede llegarse paulatinamente a un empobrecimiento del patrimonio forestal en manos de entidades públicas.

Si bien es verdad que las entidades públicas también tienen abierta la puerta del Registro de la Propiedad, es lo cierto que

(1) Como dice A. GUALTA, *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, Santiago de Compostela, 1951, pág. 74, la posibilidad de prescripción de los montes públicos a favor del particular no arranca de la citada R. O. de 1883, sino que con anterioridad tiene su base en el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Montes, de 17 de mayo de 1865, que establece: "A falta de documentos que acrediten la propiedad de un monte, bastará la posesión no interrumpida de más de treinta años, versando el fallo del Ministro o del Gobernador sobre el reconocimiento de la misma, sin perjuicio de lo que resuelvan los Tribunales si a ellos acuden los particulares que se consideren perjudicados." Vid. sobre la cuestión, G. MAÑUECO: *Prescripción de los montes públicos*, en "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", A. I., n.º 8, agosto 1925, págs. 571 y sig.

(2) Así, en las Sentencias de 30 de mayo de 1903, 25 de junio de 1909 y 21 de marzo de 1910, por ejemplo.

(3) Artículo 41, 1: "Las acciones reales procedentes de los derechos inscritos podrán ejercitarse por el procedimiento que señalan los párrafos siguientes contra quienes, sin título inscrito, se opongan a aquellos derechos o perturben su ejercicio, siempre que por certificación del Registro se acredite la vigencia, sin contradicción alguna, del asiento correspondiente." Un estudio concreto sobre esta cuestión, y a los efectos que nos interesan, en J. GONZÁLEZ PÉREZ: *El proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los montes públicos catalogados*, en "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", A. 26, n.º 260, enero 1950, págs. 30 y sig.

(4) Decreto de 1 de febrero de 1950. La misma doctrina se sostiene también en cinco Decretos de Competencia de 3 de noviembre de 1949.

por una serie de factores se desvanece la eficacia real de tal medio jurídico; basta tener en cuenta la mayor diligencia que en estos casos demuestran los particulares para dar estado legal a los que en sus comienzos no son sino simples usurpaciones o precarias concesiones de aprovechamiento (5).

De todo lo anterior se infiere que es urgente revigorar el valor del Catálogo. Es un principio general de nuestro Derecho Administrativo el de la presunción de legalidad de los actos administrativos, en el sentido de que la prueba de su posible ilegalidad incumbe al particular que la alega; pues bien, de este carácter debe participar evidentemente el Catálogo de Montes, por lo que hace relación a la presunción a favor del Estado, o de otra entidad pública, de la posesión de los montes en él incluidos. Consecuencias de la proclamación de este principio sería, naturalmente, un precepto de Ley que prohibiese a los Registradores de la Propiedad la inscripción en el Registro a nombre de particulares de montes que figuren en el Catálogo a favor de otra entidad pública. Claro es que, a veces, la inclusión en el Catálogo ha podido ser un acto arbitrario de la Administración; pero entonces la defensa del particular habrá de inspirarse en los mismos principios en que se inspira la defensa contra cualquier tipo de acto administrativo ilegal: el particular, si efectivamente es propietario, deberá hacer uso de las acciones pertinentes y vencer a la Administración en el correspondiente juicio de propiedad. Decidida esta cuestión no habrá ningún inconveniente para la inscripción a su favor en el Registro.

Paralelamente se habrá de proceder a dictar las disposiciones que aseguren el deslinde en plazo breve de los montes que aun no lo estuvieran. Y asimismo poner en relación las exigencias señaladas con el absurdo estado creado por el artículo 41 de la vigente L. H.

2) *La cuestión de la inalienabilidad e inembargabilidad.*—En atención a las razones que aconsejan la existencia de grandes masas forestales afectas a un fin de utilidad pública, es lógico pensar que en el futuro régimen jurídico, cuyo establecimiento consideramos urgente, se consagren expresamente las notas que aho-

---

(5) N. ALCALÁ ZAMORA: *La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", A. I., n.º 3, marzo 1925, pág. 166.

ra nos ocupan. Con ello, no se llevaría a cabo una verdadera innovación legal, ya que estos caracteres se encuentran en el propio origen de los Catálogos de Montes al significar una excepción a las leyes desamortizadoras, y, además, se han reiterado en disposiciones posteriores.

El principio a que nos referimos no se quiebra por la permisión de ciertos negocios jurídicos que aparentemente pudiesen considerarse atentatorios al mismo, como la posibilidad de permutas, a las que se refería ya el artículo 4.º de la Ley de 1863, y los supuestos de imposición de servidumbres compatibles con el estado y condiciones del monte, a las que se refiere, entre otras disposiciones, el R. D. de 10 de octubre de 1902. En efecto, en estos casos la posibilidad de tales negocios jurídicos es también una consecuencia de la idea de protección que por su adscripción a la utilidad pública se concede a la propiedad forestal pública, ya que tales permutas son un medio jurídico en manos de la Administración para conseguir aquellos montes concretos que interesan a sus fines, habiéndose de añadir respecto al caso de las servidumbres que se prohíbe su establecimiento cuando puedan perjudicar a aquellos fines.

Si al llegar a este momento intentásemos inducir los principios que informan cuanto acabamos de exponer respecto al problema de la naturaleza jurídica de los bienes que nos ocupan, no habría inconveniente en atribuirles la condición de bienes de dominio público, pues así resulta del examen de cada una de las notas examinadas. No obstante, seguimos estimando que no es absolutamente indispensable una declaración legal en este sentido, si bien tampoco habría que oponer serias objeciones a que así se hiciese. Ni siquiera sería problema el temor de una desgravación fiscal sobre los montes de las entidades municipales, ya que la Ley de Régimen Local de 1950, en su artículo 647, sólo estima exentos de contribución territorial los bienes de dominio público *siempre que no produzcan renta*, condición que normalmente no se da en los montes, hoy considerados como bienes de propios (los municipales).

#### B) DE LOS MONTES DE PARTICULARES.

Las consideraciones objetivas de la propiedad forestal determinan no sólo un régimen especial cuando los montes son de pro-

propiedad de entidades públicas, sino que también se manifiestan a través de una serie de limitaciones administrativas cuando el derecho dominical corresponde a particulares.

Durante el siglo XIX predomina la corriente individualista en el sentido de la libre disponibilidad sobre el destino de la propiedad privada, consecuencia de un conjunto de doctrinas políticas y económicas que alcanzaron gran auge, y de las que fue un manifiesto reconocimiento el artículo 3.º de las Ordenanzas de 1833 (6). Esta realidad no se altera por la disposición tan vaga del artículo 14 de la Ley de 1863 al someter a los montes particulares a "las reglas generales de policía", entendida ésta en el sentido más estricto.

En el siglo actual es cuando toman estado legal los criterios intervencionistas, en sus diferentes manifestaciones, con la Ley de 24 de junio de 1908 sobre montes protectores. Cuando los montes estuviesen situados en zonas de gran influencia para la regulación del clima y de las aguas "cualesquiera que sea su dueño", deberían ser declarados protectores, y, en su virtud, obligados sus dueños a repoblarlos conforme a los planes aprobados (art. 6.º), pudiendo llegar el Estado hasta la expropiación (art. 7.º) si el dueño no quisiera repoblarlo por su cuenta, ni asociarse para ofrecerlo al Estado, o declarase no convenirle el plan dasocrático aprobado para la explotación (7).

El derecho vigente ha acentuado de modo muy extraordinario este intervencionismo administrativo. La prohibición de cortas, la determinación en no pocos casos del comprador forzoso de las maderas, los aprovechamientos con carácter forzoso, la repoblación obligatoria, etc.

Las disposiciones aplicables en esta materia están hoy día cons-

---

(6) "Todo dueño particular de montes podrá cerrar o cercar los de su pertenencia, siempre que los tuviere deslindados y amojonados, o provocar el deslinde y amojonamiento de los que aun no lo estuvieren; y una vez cerrados o cercados podrá variar el destino o cultivo de sus terrenos, y hacer de ellos y de sus producciones el uso que más le conviniere."

(7) La necesidad de un intervencionismo estatal en la materia ha sido sentida por quienes se han planteado seria y objetivamente los problemas relativos a los montes públicos, incluso en épocas en que ejercía su presión el clima liberal. Basta recordar el no muy conocido Proyecto de Ley del Ministro CAMBÓ, sobre fomento de la riqueza forestal, enviado a las Cortes en el verano de 1918. El mismo criterio se recogió en la Ley de Defensa de Bosques o de aprovechamientos en los montes de propiedad particular, de 24 de julio de 1918, si bien se justificaba dicho criterio intervencionista con la temporalidad de su vigencia, que habría de terminar a los seis meses de acabada la Guerra europea. Pueden consultarse dichos textos en las Memorias de CAMBÓ "Ocho meses en el Ministerio de Fomento", Barcelona, 1920.

tituidas principalmente por el Decreto de 24 de septiembre de 1938 (modificado por Orden de 25 de febrero de 1941) y el Decreto de 28 de junio de 1946. También hay que tener en cuenta los arts. 16 y sgts. de la Ley del Patrimonio Forestal del Estado.

Esta situación legal, inspirada en unos criterios intervencionistas, que, en tanto cuanto lo demande el interés público, se deben mantener, permite afrontar la tarea de una nueva reglamentación sistematizada de los textos en vigor, con el propósito de convertirlos en un capítulo más de la ordenación total que se debe proyectar (8).

### III.—DESLINDES

El legislador de 1863 confió ingenuamente en la bondad del procedimiento de deslinde de los montes de las entidades públicas como el más idóneo para defender a éstas de las posibles y frecuentes usurpaciones de que podían resultar víctimas, con el consiguiente detrimento y progresiva reducción del patrimonio forestal de las mismas. Por ello, pudo hablarse del Estado *crónico de deslinde* (9). Sin embargo, la limitación de los efectos del acto administrativo aprobatorio de los deslindes —apurar la vía gubernativa y declarar la posesión de hecho con carácter provisional—, el complejo de normas atinentes al proceder de las distintas operaciones, los medios admisibles para la demostración de la posesión por parte de los particulares, la carencia de títulos, registros, etc., suficientemente explícitos para certificar el derecho de la entidad pública, etc. (10), han demostrado la escasa garantía de aquel procedimiento, siembra, por otra parte, de un semillero de litigios que tan sensiblemente han perturbado la vida municipal española y en los que la pugna por arrebatarse terrenos al

---

(8) Los criterios intervencionistas se vienen imponiendo hasta la fecha de una forma improvisada y contingente. Así, por ejemplo, frente a la rigidez de las disposiciones citadas en el texto, la compatibilidad de un sistema de simple libertad vigilada en el comercio de la madera, establecido recientemente. Una nueva reglamentación deberá permitir con la estabilidad de las disposiciones un sistema de flexibilidad y de garantías para los poderes públicos y para los administrados.

(9) N. ALCALÁ ZAMORA: *Algo más sobre la inscripción de los montes públicos*, en "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", A. I, n.º 6, junio 1925, pág. 403.

(10) Un estudio completo sobre la problemática de los deslindes puede verse en E. SERRANO GUIRADO: *El procedimiento administrativo en los deslindes de montes públicos*, en "Revista de Administración Pública", n.º 2, mayo-agosto 1950, págs. 109 y sig.

común ha sido la cota a conquistar en cada proceso. Un examen somero de la legislación que concurre a la reglamentación del procedimiento en sus distintos actos y operaciones (por ejemplo, Reglamento de 17 de mayo de 1865, RR. DD. de 1.º de febrero de 1901 y 16 de junio de 1907, Real Orden e Instrucción de 4 de diciembre de 1889, RR. OO. de 1.º de julio de 1905, 1.º de febrero de 1917, 4 de diciembre de 1923, 11 de enero de 1928, Instrucciones de 11 de junio de 1908 y 17 de octubre de 1925) y una lectura de los índices de Colección Legislativa, Sección de Jurisprudencia Contencioso-Administrativa, son por sí solos testimonios suficientemente expresivos de la eficacia del régimen en vigor y de la claridad legal que reina en la materia.

En el punto relativo al procedimiento de deslinde de los montes de entidades públicas es imprescindible y urgente llevar a cabo una reglamentación que recogiendo las enseñanzas de la experiencia secular y las cuestiones generales planteadas, y algunas resueltas por la jurisprudencia, permita la solución de tan trascendental problema en garantía del derecho dominical de las entidades públicas, facilitando al propio tiempo la eliminación de otras muchas cuestiones que la situación de los montes en estado de deslinde o pendiente de deslindar plantean, tales como las relativas a aprovechamientos, repoblaciones, etc.

#### IV.—SERVIDUMBRES Y PERMUTAS

Es una constante de nuestra legislación de montes, desde la propia Ley de 1863, la conservación en manos de las entidades públicas de aquellas zonas forestales pobladas o susceptibles de poblar de las especies arbóreas de gran interés y utilidad pública. En diferentes disposiciones campea la preocupación y el deseo de llevar a cabo tal finalidad, pese a que el tratamiento de conjunto de esta propiedad haya ocasionado la aminoración del volumen o de la bondad de los montes de aquellas entidades. Para la consecución de aquel objetivo la legislación establece una serie de procedimientos mediante los cuales la Administración, haciendo uso de su prerrogativa, puede consolidar la plenitud de los derechos dominicales sobre aquellos montes que, siendo de utilidad pública, sean simultáneamente objeto de derechos reales a favor de particulares.

---

## A) SERVIDUMBRES.

El principio general establecido en la Ley de 1863 (11) es el de que subsistan las servidumbres sobre los montes públicos en cuanto sean compatibles con la conservación del arbolado; si no lo fueran, la Administración podrá extinguirlas previa indemnización. Esta posición se desarrolla después en otras disposiciones administrativas de carácter más concreto; así, por ejemplo, en el Reglamento de 18 de enero de 1878 (art. 13), en la Instrucción de 31 de diciembre de 1890 (art. 4.º), en el R. D. de 10 de octubre de 1902, Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado de 1941 (art. 85), etc.

Las dos cuestiones fundamentales sobre las que la futura Ley habrá de adoptar criterio se estima que son las siguientes: 1.ª) Tratamiento de las servidumbres actualmente existentes; y 2.ª) Posibilidad de establecimiento de nuevas servidumbres sobre montes públicos.

a) *Servidumbres existentes en la actualidad.*— Teniendo en cuenta la tradición legislativa y las razones que la motivaron, conviene llevar a la Ley los criterios señalados relativos al respeto de las servidumbres existentes.

No obstante, hay que mantener la facultad legal de extinguir aquellas servidumbres sobre montes de entidades públicas que resulten nocivas para la conservación del monte o para el mantenimiento de sus condiciones de utilidad general. Como sobre esta materia la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha puesto en duda el carácter discrecional de las facultades de la Administración para apreciar la compatibilidad de las servidumbres con el interés público, convendría llegar a la solución radical del artículo 86 del vigente Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado, que declara que las servidumbres pueden ser expropiadas.

Cuestión íntimamente ligada con la anterior es la de hacer efectiva una capacidad económica suficiente para la utilización

---

(11) Artículo 9.º "Subsistirán en los montes públicos las servidumbres, así como los aprovechamientos vecinales que existan legítimamente, cuando ni las unas ni los otros sean incompatibles con la conservación del arbolado. Si lo fueren, cesarán o se regularizarán cuando haya posibilidad de esto último, a juicio del Gobierno, teniendo presente las condiciones locales, e indemnizando previamente a los poseedores en los casos en que la justicia lo exija..."

de tal medio jurídico en las entidades locales dueñas de los montes sobre los que pesan las servidumbres. Como solución podría pensarse en la ya consagrada en el art. 63 del Reglamento de 1865 sobre anticipos por el Estado a los Ayuntamientos de las cantidades necesarias para realizar el rescate o expropiación de las servidumbres.

El mismo principio en el que se funda la conveniencia de expropiar las servidumbres existentes en determinados casos, justifica la tendencia a la refundición de los dominios en aquellos casos en que la propiedad del vuelo y el suelo de los montes no corresponde a un mismo sujeto. Bastaría a tal fin inspirarse en los preceptos del título IV del Reglamento de Montes de 1865.

b) *Constitución de nuevas servidumbres.*—Si como hemos visto la tendencia predominante es la de extinguir las servidumbres y refundir los dominios en favor de las entidades públicas, lógico será también que se procure evitar toda servidumbre que grave adelante en los montes públicos, y en especial aquellas que se refieran al uso y disfrute de los aprovechamientos y de su utilidad en general. Las excepciones a este principio vendrán determinadas por aquellos casos en que existen especiales razones por el superior interés público que de las servidumbres puede derivarse, como, por ejemplo, por razones de aprovechamientos de aguas, minas, etc., a los que se refieren, entre otras las RR. OO. de 27 de diciembre de 1905 y 8 de enero de 1906.

#### B) PERMUTAS.

Las líneas generales que sobre esta materia se contienen en el título III del Reglamento de 1865 pueden satisfacer los fines señalados al referirnos a las servidumbres, y que son de aplicación aquí, por lo que dicha reglamentación debe constituir la base de una nueva ley que se proyectase.

#### V.—APROVECHAMIENTOS

La ordenación legal del régimen de aprovechamientos de los montes constituye el problema fundamental que debe abordarse en un futuro inmediato. De dicha ordenación dependen, en cier-

---

to grado, las distintas soluciones que deberán adoptarse con relación a las cuestiones anteriormente planteadas. Precisamente, la variedad de aprovechamientos de que son susceptibles los montes, la consideración de materia prima esencial que se otorga a varios de sus productos, la conservación de la productividad de esta riqueza manteniendo al propio tiempo el máximo de abastecimiento del mercado nacional, son cuestiones que repercuten en las distintas manifestaciones del régimen jurídico de esta clase de bienes, por lo que cobra especial relevancia el criterio que haya de presidir la reglamentación en el punto de que ahora nos ocupamos.

La Ley de 1863 y su Reglamento de 1865 constituyen virtualmente la legislación vigente en la materia. El principio que inspira los textos citados es el de que los aprovechamientos sólo pueden realizarse cuando existan debidamente aprobados los respectivos planes provisionales o definitivos, los cuales deberán fijar los disfrutes de que sean susceptibles los montes, de forma que la buena conservación del monte quede garantizada. Este criterio preside también la actividad que se ha de desarrollar a tal fin por las autoridades encargadas de autorizar los aprovechamientos; se consagra el principio de subasta para toda adjudicación de aprovechamientos; se prohíbe la prórroga de los plazos fijados para realizarlos; se regula también la rescisión de los contratos de aprovechamiento, etc. Y con relación a los montes particulares, se dice que no tendrán otras restricciones que las generales de policía, por lo que a sus aprovechamientos se refiere.

Las normas que se contienen en el Reglamento de 1865 y sus instrucciones adjuntas de la misma fecha, no fueron suficientes para resolver las distintas cuestiones que plantea la contratación en materia de montes, de una parte, por la variedad de aprovechamientos de que son susceptibles estos bienes, y, de otra, por cuanto las entidades locales dieron lugar a un régimen intermedio entre la autonomía y la tutela. A estos dos factores condicionantes se puede agregar la serie de disposiciones adoptadas en períodos de emergencia o en relación con la clase de aprovechamiento y que venían a modificar las líneas generales contenidas en el Reglamento de 1865. A modo de ejemplo pueden citarse las siguientes disposiciones: R. O. de 17 de febrero de 1883 sobre pliego general de condiciones facultativas y reglamentarias

---

para las subastas de aprovechamientos de resinas; Instrucción de 11 de septiembre sobre subastas de aprovechamientos forestales por más de un año; Ley de 24 de julio de 1918 y su Reglamento de 5 de septiembre siguiente regulando los aprovechamientos en los montes de propiedad particular; R. D. de 3 de diciembre de 1924 aplicable a los montes de propiedad particular; R. D. de 14 de febrero de 1925 sobre subastas de pastos de montes municipales; Instrucciones de 17 de octubre de 1925 para la ordenación, disfrute y aprovechamiento de los montes municipales; Ley de 7 de octubre de 1938, con las OO. de 30 de enero de 1939 y 30 de junio de 1941, sobre aprovechamientos de pastos y rastrojeras, etc., a las de la multitud de normas de distinto rango jurídico dictadas en el último decenio sobre aprovechamientos de resinas, esparto, maderas, adjudicaciones forzosas de los aprovechamientos, reserva de cupos, fijación de precios, etc. Y, por último, cabe citar la Ley de 16 de julio de 1949 sobre planes de aprovechamientos en los montes catalogados propiedad de Diputaciones, Ayuntamientos o Establecimientos públicos que no se encuentren sometidos a planes de ordenación.

A la vista de esta anarquía legal, lo primero que se ocurre es la necesidad de una simplificación de los preceptos aplicables. La futura Ley deberá, por tanto, realizar esta labor mediante la sistematización de una serie de principios de general aplicación, sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, por razón de la peculiaridad del aprovechamiento (resinas, espartos...) o la naturaleza del sujeto propietario de los montes (público o privado).

## VI.—REPOBLACION FORESTAL

Nos parece innecesario proceder en este momento a una enumeración de normas vigentes sobre repoblación forestal, fundamentalmente si se tiene en cuenta que gran parte de ellas son normas de acción administrativa que responden a una política de inversiones determinada por las circunstancias de un momento dado. Ello no obstante, en la ordenación legal que se aconseja deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

a) Declaración legal de que las Corporaciones locales y otras entidades públicas, así como los propietarios particulares, están

obligados a realizar inversiones para mejora y conservación de sus montes en cuantía económica proporcional a los rendimientos que hubiesen obtenido durante el año forestal.

b) Las inversiones a que se refiere el apartado anterior podrán exigirse, incluso aunque no se hubiesen obtenido beneficios en la explotación, cuando la situación forestal del monte o las condiciones del mismo aseguren la rentabilidad de la repoblación; con la posibilidad, naturalmente, de que el Patrimonio Forestal se subrogue en la actuación del propietario cuando éste no realice voluntariamente la repoblación o no acuda al sistema de consorcios voluntarios.

c) Simultáneamente a las limitaciones anteriores, deberá plasmar en la Ley un criterio de fomento de la actividad repobladora de los propietarios de montes, acudiéndose al sistema de préstamos del Estado para la realización de estos fines.

#### VII.—LEGISLACION PENAL DE MONTES

La legislación penal de montes se encuentra contenida fundamentalísimamente en el R. D. de 8 de mayo de 1884, por el que se reformó la legislación penal establecida por las Ordenanzas de 22 de diciembre de 1833. Los criterios básicos que la inspiran son: en primer lugar, la cuantía del daño fraudulentamente causado al monte; en segundo lugar, el hecho de que los productos hayan sido extraídos del monte con ánimo de lucro, o la utilización de violencia o intimidación en las personas o fuerza en las cosas.

En razón a la importancia del daño o a las circunstancias concurrentes en el hecho (en el sentido que se acaba de ver) se atribuye la competencia sancionadora a las autoridades gubernativas o a los Tribunales ordinarios. Ahora bien; es tal la imprecisión de la ordenación legal y la valoración de las circunstancias que constituyen el límite entre ambas competencias, que basta revisar simplemente las colecciones legales para apreciar que se encuentran sembradas de Decretos decisorios de competencias entre ambos tipos de autoridades.

Como bases para una reforma que se considera urgente se es-

tima imprescindible la consideración y estudio de los dos puntos siguientes:

a) Por lo que se refiere a la cuantía del daño como determinante de la autoridad sancionadora es necesario revisar la cantidad límite señalada en la legislación hasta ahora vigente, lo cual es obvio como consecuencia de la desvalorización de la unidad monetaria.

b) El examen de la jurisprudencia sentada por los Decretos decisorios de competencias demuestra la existencia de una serie de puntos que con mayor frecuencia han sido el origen de tales cuestiones. Respecto de ellos, principalmente, habrá que arbitrar una mayor claridad en la redacción de las normas que han de constituir este capítulo de la futura Ley.

---