

LA ADMINISTRACION FORESTAL: ORGANIZACION Y TECNICAS DE ACTUACION

351.823.1:634(46)

Por JUAN MARTINEZ DE MARIGORTA ANDREU

Sumario: 1. Introducción.—1.1. La actividad administrativa forestal.—1.2. La Administración forestal en España.—1.3. El monte.—2. Actividad de policía en el monte.—2.1. Cultivos y plantaciones.—2.2. Aprovechamientos forestales.—2.3. Defensa contra plagas e incendios.—2.4. Potestad sancionadora de la Administración forestal.—3. Acción de fomento de la riqueza selvícola.—3.1. Subvenciones y auxilios.—3.2. El fondo de mejoras.—4. Técnica de prestación o de servicio público forestal.—4.1. Deslinde de los montes.—4.2. Planes de ordenación forestal.—4.3. Repoblación forestal.—4.4. El catálogo de montes de utilidad pública.

1. Introducción

La impresionante orografía del solar hispano ha obligado al Estado y a los pueblos a preocuparse desde tiempos remotos por una de sus fuentes de riqueza: los montes. Nuestros más señalados monumentos jurídicos han incluido medidas de protección y fomento de las masas arbóreas. El bosque aporta la rentabilidad de sus aprovechamientos naturales y produce en la economía nacional dos efectos muy importantes: la conservación del suelo protegiéndolo contra la erosión y el aumento de las disponibilidades de agua (1); «ejer-

(1) RAMÓN TAMAMES: *Estructura económica de España*, 2.ª ed., 1964, p. 207.

ce, además—dice el preámbulo expositivo de una orden dictada en 11 de febrero de 1841—, una influencia benéfica en la temperatura, en el aumento de las aguas superficiales y, por consiguiente, en la vegetación, salubridad del país, y hasta en el carácter de los habitantes». «Los bosques tienen una decisiva importancia—señala el informe emitido en 27 de febrero de 1861 por la Comisión encargada de redactar el proyecto de ley de Montes— para la conservación de la tierra vegetal, para la mayor cantidad y mejor distribución de las lluvias, para el alimento de las fuentes y de los manantiales, para la menor violencia de los vientos, en suma, para crear y sostener buenas condiciones en el suelo y en el clima.»

La mejora forestal acrecienta la producción maderera, tan importante en la moderna economía, y contribuye a la creación de puestos de trabajo paliando el problema del empleo en el campo. Uno de los elementos materiales básicos de la civilización de nuestros días es la madera; tanto es así, que se considera que de ella puede obtenerse cualquier cosa; sin exageración se ha dicho que nos encontramos en la edad de la madera (2). La riqueza que este elemento supone debe ordenarse mediante la conjunción de factores profesionales, jurídicos, técnicos, económicos y administrativos, de los que el Estado se halla en mejores condiciones que nadie para aportar, considerando sobre todo que el esfuerzo que significa el empleo de la total actividad administrativa en el incremento de la riqueza forestal obtiene sus resultados a largo plazo a causa de su propia naturaleza.

1.1 LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA FORESTAL

La actividad desarrollada por el Estado tiene un marcado carácter intervencionista que no podía faltar en este sector de la agricultura. Lo que la doctrina política conoce con el nombre de «tendencias de la actuación estatal» (3) converge en el intervencionismo, cuya última fase está representada por la planificación. Cuando aquél no llega a la total producción agraria y falta una visión coherente y sistemática de los problemas agrícolas, se planifican tan sólo políticas concretas y determinadas, como la hidráulica o la forestal (4); la reacción frente a los excesos del individualismo pone mano en dos objetos importantes: las aguas y los bosques.

La intervención en los montes se justifica, ya que, abandonados

(2) MIGUEL MASA ORTIZ: *Legislación de Montes. Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de 1962*, 1964, p. 276.

(3) POSADA: *Tratado de Derecho político*, 1928.

(4) A. BALLARÍN MARCIAL: *Derecho agrario*, 1965, pp. 91 y 174.

a su propia suerte, pronto ofrecen un marco de ruina y devastación. Hace más de un siglo, el informe antes aludido, rendido en 1861 por la Comisión mencionada, se expresaba en términos que aún hoy son servibles en gran parte y abonan el papel que juega la Administración Forestal; dice así: «el hacha del matorero; la tea incendiaria tan pronto movida por el odio como por el descuido o la preocupación; el diente del ganado no debidamente contenido; el arado del labrador surcando temerariamente los terrenos negados por la naturaleza a la agricultura; las prácticas viciosas e ignorantes; los aprovechamientos abusivos; ...; mil causas de diferentes clases han sustituido en muchas partes los grandes arbolados con las toconas dejadas por la explotación fraudulenta; con las peñas despojadas de tierra vegetal y condenadas a la esterilidad; con las menudas arenas, último resultado de tanto desastre, y compañeras o precursores de las inundaciones, de las sequías prolongadas, de los trastornos en el clima y del desierto. Quedan, sin embargo, todavía magníficos restos de riqueza: subsiste, sobre todo, el deber social de protegerla y mejorarla».

Aquella intervención se manifiesta en tres formas definidas: policía, fomento y servicio público (5); estas tres técnicas de actuación administrativa no se excluyen entre sí, sino que, por el contrario, se interpenetran hasta parecer confundirse en ocasiones; por ello, estaremos dentro de alguna de aquéllas según el grado de prevalencia de una u otra.

Nuestra legislación básica más próxima hace fuerte hincapié en el sector forestal; así, la ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social, en el artículo 14 del texto refundido de 9 de mayo de 1969, estima como uno de los medios para la consecución de la mejora agraria integral «una acción intensiva en la infraestructura, en especial, mediante la reforma, la mejora o incremento de los regadíos, la regeneración de los montes, la repoblación forestal y la conservación de suelos...». La inclusión de este sector en los modernos planes de desarrollo tiene sus antecedentes en las propias leyes ordenadoras del monte, hasta el punto de que «la política forestal representa el primer germen de la actual planificación indicativa, y es en los bosques donde el consorcio de los particulares con el Estado se ha manifestado de modo más precoz» (6).

(5) JORDANA DE POZAS: «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949.

(6) BALLARÍN, *op. cit.*, p. 89.

1.2 LA ADMINISTRACIÓN FORESTAL EN ESPAÑA

Por Administración Forestal debe entenderse el conjunto de órganos que en la Administración Pública, ya sea centralizada o institucionalizada, tienen como fin la creación, fomento, mejora, conservación y defensa de la riqueza forestal. El hecho de su existencia y de la consagración legal de su propia denominación no perjudica el principio de la personalidad jurídica única de la Administración del Estado, que se afirma en la ley reguladora de su Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957. La Administración, en su actuación finalista, emplea técnicas operativas diversas que, cuando alcanzan señalada importancia y cohesión, le dan nombre; así puede hablarse hoy de Administración Turística, Financiera, de Personal, Urbanística, Laboral, etc. La Administración Forestal en España radica fundamentalmente en el Ministerio de Agricultura y, dentro del mismo, en los órganos centralizados y autónomos de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

Extinguida la Conservaduría General de Montes por el Decreto de las Cortes de 14 de enero de 1812, aparece encuadrada en el Ministerio del Fomento General del Reino la Dirección General de Montes, cuyos objetivos se especifican a lo largo del articulado de las ordenanzas generales de Montes de 22 de diciembre de 1833, y que son principalmente los siguientes: aclarar, fijar y tutelar el goce del dominio sobre los montes; promover el aumento de los productos de este ramo de la riqueza pública; administrar y gobernar los montes realengos, baldíos y sin dueño; guardar y conservar los montes de propios y comunes de los pueblos, los pertenecientes a hospicios, hospitales, universidades u otros establecimientos públicos, así como los que la Real Hacienda, los pueblos o los establecimientos públicos tengan en condominio o comunidad de disfrute o uso con cualquiera propietario; revisar o reformar las ordenanzas y reglamentos particulares, acomodar estas ordenanzas a las circunstancias locales respectivas y formar los reglamentos convenientes donde no hubiere ordenanzas.

Esta «oficina general establecida en la Corte», según se expresa el real decreto de 31 de mayo de 1837, cambia de denominaciones y de dependencia al compás de los avatares políticos de la azarosa vida española de la época, quedando suprimida por decreto de 6 de agosto de 1842 por motivos presupuestarios; entre tanto, el Ramo de Montes se integra en unos u otros Ministerios (Gobernación, Comercio, Instrucción y Obras Públicas, Fomento, etc.). El real decreto-ley de 3 de noviembre de 1928 devuelve a la Administración pública

formalmente constituida el centro directivo del Ramo, reapareciendo, dentro del Ministerio de Fomento, con el nombre de Dirección General de Montes, Pesca y Caza, de la que participan todos los servicios encomendados al Cuerpo de Ingenieros de Montes y los que realiza la Dirección General de Pesca. Su vida es efímera, pues, como resultado de la ejecución de la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935, se suprime adscribiéndose sus servicios a la Dirección General de Agricultura, Montes y Ganadería que se crea por decreto de 28 de septiembre de dicho año. El decreto de 1 de abril de 1936 vuelve, de nuevo y definitivamente, a restablecer la Dirección General de Montes, Pesca y Caza que, por decreto de 6 de abril de 1938, pasará a denominarse Servicio Nacional—luego Dirección General—de Montes, Caza y Pesca Fluvial (7), nombre con el que llegará hasta nuestros días.

Este Centro Directivo, en su actual organización (8), consta de dos Subdirecciones Generales: de Montes Catalogados y de Defensa de la Riqueza Forestal; en ellas se encuadran los servicios que realizan funciones técnico-forestales, como deslindes y amojonamientos, proyectos, obras y trabajos, ordenaciones y aprovechamientos, ayuda técnica y económica, inventariación, lucha contra los incendios y las plagas, producción y mejora de semillas y viveros; y de tipo jurídico-administrativo, conformación de la propiedad forestal, formación del Catálogo de los montes declarados de utilidad pública, y defensa de la posesión y de la masa arbórea mediante medidas coercitivas y sancionadoras.

Hay que añadir, de entre los organismos autónomos dependientes de la Dirección General, el Patrimonio Forestal del Estado (9), que interesa sobre todo por cuanto su cometido entra de lleno en el marco de estudio propuesto sobre la actividad de la Administración forestal.

El PFE fue creado por la ley de 9 de octubre de 1935 que, dividida en bases, lo configura con atribuciones, deberes y autonomía financiera, pero sin una precisa declaración de personalidad jurídica; el Reglamento de 8 de enero de 1940 atribuye expresamente al PFE la cualidad de organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, otorgando al Consejo que lo rige la cualidad de Centro Directivo de este Departamento. La ley de 10 de marzo de 1941 marca una etapa importante en la organización del PFE: a la gestión

(7) En adelante, DGM.

(8) Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura, aprobado por Decreto de 28 de noviembre de 1968.

(9) En adelante, PFE.

colegiada sustituye otra unipersonal, la Dirección General; el Consejo se concreta como órgano de consulta, asesoramiento e inspección. El reglamento de 30 de mayo de 1941, que desarrolla dicha ley, contiene el *modus operandi* del PFE: adquisiciones de terrenos por convenio, compra o expropiación, declaración de comarcas de interés forestal, permutas, servidumbres, deslindes, obras y repoblaciones, auxilios y subvenciones, ordenación y vigilancia de los montes de su pertenencia, etc.

El PFE ha ido, desde su creación, tomando sobre sí funciones nuevas atribuidas a organismos preexistentes que han quedado integrados en el mismo. La protección de riberas de ríos y arroyos y de las cuencas alimentadoras de los embalses, regulada por las leyes de 18 de octubre de 1941 y 19 de diciembre de 1951, y encomendada al Servicio Nacional Hidrológico-forestal—dependiente de la DGM—, ha pasado a ser función del PFE, ya que por ley de 15 de julio de 1952 aquel Servicio fue integrado en la Dirección General del PFE que adquiere desde entonces nuevo carácter.

En su estructura externa, el PFE también ha sufrido cambios que han venido a menguar una de las premisas de todo organismo autónomo: la personalidad jurídica propia. El decreto de 15 de febrero de 1952 atribuyó a una sola persona la rectoría de las dos Direcciones Generales del Ramo, la del PFE y la de Montes, Caza y Pesca Fluvial; con esta experiencia se consiguió una visión unitaria de los problemas del monte y una ordenación conjunta de los amplios planes de repoblación forestal que se fueron acometiendo. Después, el decreto-ley de 1 de julio de 1955 atribuye al director general de Montes, Caza y Pesca Fluvial las facultades que la ley de 10 de marzo de 1941 y las disposiciones dictadas en su desarrollo confieren al director general del PFE, cuyo cargo queda desde entonces suprimido. El PFE es configurado como Subdirección, circunstancia que, según la orden de 20 de septiembre de 1955, no impide que aquél continúe funcionando con la peculiar autonomía, personalidad jurídica y condiciones de trabajo. Así, pues, se está ante un caso de organismo que participa a la vez de dos *status* jurídicos contrapuestos: autonomía y centralización; dicho de otro modo, se trata de un caso de descentralización administrativa mitigada por una cierta despersonalización.

La dependencia del PFE, considerado como organismo que administra los bienes y derechos de carácter forestal pertenecientes al Estado, respecto del Ministerio de Agricultura por medio de la DGM y no del Ministerio de Hacienda a través de su Dirección General del Patrimonio del Estado, se justifica sobradamente si se tiene en

cuenta la especial naturaleza de la riqueza forestal, que precisa para su conservación y desarrollo una técnica diferenciada, de ingeniería forestal. Por ello la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 exceptúa de su aplicación al PFE, que «seguirá rigiéndose por su legislación peculiar, sin perjuicio de que sea incluido en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado».

A nivel provincial, la DGM y el PFE mantienen servicios diferentes: los Distritos Forestales y los Servicios Hidrológico-forestales, que realizan en su ámbito territorial la política forestal marcada por los órganos centrales. El real decreto de 2 de abril de 1835 divide los montes de la Península en distritos y comarcas, armonizando la administración económica y facultativa de este Ramo con la división territorial establecida recientemente en España; unos años más tarde, por real decreto de 13 de noviembre de 1856 se ordena la implantación gradual de los Distritos Forestales encomendándose al Cuerpo de Ingenieros de Montes—organizado por real decreto de 17 de marzo de 1854—el servicio facultativo del Ramo. Por real decreto de 12 de junio de 1859 se suprimen definitivamente las Comisarias de Montes que son reemplazadas por los Distritos Forestales. La real orden de 1 de diciembre de 1865, ejecutando lo dispuesto en el Reglamento de Montes de 17 de mayo de dicho año, establece sobre el territorio nacional 10 inspecciones, cada una de las cuales comprende varios Distritos Forestales, divididos en comarcas y cuarteles. El vigente Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura, que organiza las Delegaciones Provinciales del Departamento, integra en éstas a aquellos servicios, configurándose el Distrito como Sección Forestal y persistiendo el Servicio Hidrológico-forestal con su peculiar autonomía funcional; asimismo ambos servicios forman parte de la Comisión Coordinadora Agraria creada por el expresado reglamento.

1.3 EL MONTE

El objeto sobre el que recae esta actividad administrativa es el monte, o, mejor dicho, el terreno forestal. El sustantivo monte se ha consagrado en nuestro Derecho: las ordenanzas generales de 1833, la ley de 24 de mayo de 1863 y su reglamento de 17 de mayo de 1865, así como la normativa en vigor constituida fundamentalmente por la ley de 8 de junio de 1957 y su reglamento de 22 de febrero de 1962, lo mismo que diversas disposiciones de diferente rango, emplean la denominación monte.

La legislación vigente utiliza tres conceptos: propiedad forestal, monte y terreno forestal. Hablar de propiedad forestal no parece acertado en una ley cuyo objeto no es el estudio y regulación de un derecho, sino el de un bien inmueble de determinada clase—forestal—sobre el que pueden recaer variados tipos de derechos. Por otra parte, referirse únicamente a montes no es suficiente, ya que la ley se ha de aplicar a terrenos cuya configuración geográfica no coincide siempre con la acepción orográfica de monte: elevación natural de terreno. Así ocurre, entre otros casos, con las riberas de los ríos o con los terrenos que en virtud de resolución administrativa queden adscritos a la finalidad de ser repoblados con especies forestales. Y, por el contrario, no toda elevación de terreno se considera monte a efectos legales, ya que, por ejemplo, quedan excluidos de la aplicación de la ley las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico.

En cambio, la expresión terreno forestal representa con mayor amplitud el objeto a que se extiende el ordenamiento forestal, puesto que engloba en sí los terrenos rústicos montuosos o no, poblados o susceptibles de serlo de especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean de puro ornato ni características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo (10). No obstante, la denominación monte prevalece en el uso corriente y en el articulado de las normas referidas; bien la confianza del legislador en una recta interpretación de la norma por el destinatario de la misma o bien la comodidad en el lenguaje y, en todo caso, el respeto a una tradición ya centenaria, obligan a emplear como sinónimas las expresiones monte y terreno forestal.

2. Actividad de policía en el monte

El empleo por el Estado de esta técnica operativa es anterior al moderno Estado de Derecho; *el llamado «Estado-policía» se caracterizaba por las numerosas medidas de tipo coactivo con que interfería la actividad de los individuos.* Este tipo de actuación administrativa recae actualmente en dos derechos fundamentales de la persona: la libertad y la propiedad, que dejan de ser derechos absolutos

(10) Concepto que se deduce del artículo 1.º de la Ley de Montes y del 4.º de su Reglamento, completados con las órdenes de 11 de febrero de 1841 y 24 de diciembre de 1895. Ver, además, DÍAZ DE LA RIVA Y GUERRA-LIBRERO: *Montes municipales, públicos en general y de particulares*, 1963, p. 40.

del ciudadano, el cual se encuentra por ello en una situación de sumisión frente al ejercicio de la policía administrativa. Puede definirse ésta como «la actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades, que, para garantizar el mantenimiento del orden público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos» (11). Los medios de policía más usuales en este campo son las autorizaciones, las órdenes, las prohibiciones y, en caso de transgresión, las sanciones. Tratándose de una policía especial—la referente a los montes—, más que de orden público debiera hablarse de interés público; así lo reconoce la moderna doctrina señalando que en el Estado de nuestros días la idea del mantenimiento del orden público queda estrecha en relación con la total actividad policial desplegada por aquél, que tiene como fin último la consecución del interés público (12).

La Administración forestal ejerce, en la esfera de su competencia, una rigurosa tutela sobre entidades públicas territoriales o institucionales y sobre particulares dueños de montes, que se hallan así bajo un régimen de protectorado. Su intervención en los montes es tan importante y variada que puede afirmarse que transforma la propiedad forestal pública en cuasi-demanial, convirtiendo a la propiedad forestal privada, por no llegar a su nacionalización, en semipública, lo cual es una de las formas más eficaces de garantizar el cumplimiento de su función social (13).

2.1 CULTIVOS Y PLANTACIONES

El cultivo agrícola en los montes, anteriormente sujeto a restricciones, ha sido objeto de liberalización por virtud del decreto de 19 de agosto de 1967, que deroga el de 16 de junio de 1954, por lo que dichos cultivos tienen en la actualidad el carácter de aprovechamientos, estando sometidos a lo que sobre los mismos dispone el Reglamento de Montes.

La repoblación forestal en terrenos de cultivo agrícola, sujeta hasta ahora a una norma general de prohibición—la orden de 2 de febrero de 1955—, ha sido también, por el mismo decreto de 1967, objeto de liberalización, siguiéndose así el principio de respeto a la iniciativa de los propietarios de los terrenos, quienes podrán dedi-

(11) F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, 1962, página 129.

(12) Autor y obra citados en nota anterior, p. 135.

(13) BALLARÍN, *op. cit.*, p. 168.

carlos a las producciones más en consonancia con su vocación natural. Solamente en el caso de terrenos transformados en regadío y sujetos a proyectos generales de colonización que hayan sido realizados por organismos estatales, se requerirá autorización del Ministerio de Agricultura para evitar la desviación de los criterios de ordenación de cultivos que justificaron la adopción de aquellos proyectos. En los demás casos, bastará que los propietarios comuniquen a los Distritos Forestales, a efectos estadísticos, las superficies repobladas y las especies utilizadas en las mismas.

Esta libertad de repoblación que se establece en el decreto citado lleva unida la necesidad de proveer a la evitación de los perjuicios que una plantación sin límites pudiera producir a las fincas colindantes; por ello, su artículo 3.º ordena al Ministerio de Agricultura la fijación de las distancias que deban guardar las plantaciones forestales respecto de los linderos de las fincas. Sin embargo, la disposición que poco tiempo después ve la luz, 19 de octubre de 1967, regulando esta materia no es una orden del Departamento que había recibido el mandato sino un nuevo decreto, debido ello quizá a que dicha cuestión se encontraba regulada, siquiera parcialmente, en el artículo 591 del Código Civil. Este Cuerpo legal establece que, a falta de ordenanzas o de costumbre del lugar, la distancia mínima que deban guardar de una heredad ajena las especies arbóreas será de dos metros—o de cincuenta centímetros si se trata de arbustos o árboles bajos—, lo cual resulta insuficiente en gran número de casos. El decreto de 19 de octubre de 1967 se define como ordenanza y, de esta forma, utilizando curiosamente «las facultades que a la Administración pública confiere el artículo 591 del Código Civil», se constituye en Derecho aplicable con prioridad a este Cuerpo legal y subsidiario de ordenanzas locales o costumbres de igual naturaleza. Se dicta una norma general, variable según las especies (14) y la clase de finca—praderas o no—situada al otro lado de la línea divisoria; y se arbitra un procedimiento para aumentar la distancia en caso de producirse daños al cultivo agrícola de la finca colindante, o para disminuirla si se estima que la plantación no ha de ocasionarlos, resolviendo en ambos casos el Ministerio de Agricultura previa tramitación del oportuno expediente por la Jefatura Agronómica Provincial, sin que, por tanto, se dé audiencia a la Administración forestal en una materia que, en buena parte, es de su incumbencia.

(14) Coníferas o resinosas, tres metros; frondosas, cuatro metros; eucalipto, seis metros; que se reducirán en un metro si la colindancia es con pradera (artículo 2.º del mencionado decreto).

2.2 APROVECHAMIENTOS FORESTALES

La ley de Montes, en su artículo 29, establece una cláusula general de policía al decir que «los aprovechamientos de los productos forestales en los montes del Catálogo y en los de propiedad particular se realizarán dentro de los límites que permitan los intereses de su conservación y mejora, de acuerdo con lo que se dispone en este título» (15).

En orden a los montes catalogados, la licencia de disfrute constituye el requisito último para el aprovechamiento de los mismos puesto que su obtención ha de ir precedida de la concesión del aprovechamiento. A su vez, concesión y licencia requieren que el monte que haya de ser objeto de aprovechamiento esté incluido en algún plan anual o periódico aprobado. Estos planes, de corta duración, son el desarrollo de un plan superior de ordenación, técnico o facultativo, aprobado, al cual han de seguir y del cual se derivan. Sin embargo, podrán autorizarse aprovechamientos no incluidos en el plan anual cuando se trate de casos de urgente necesidad o de restos de incendios o de árboles derribados por el viento, así como cuando los contratistas de obras públicas necesiten materiales no forestales del monte; asimismo, ocurre en el disfrute de la caza, la pesca o las aguas.

Respecto de los montes no catalogados, el artículo 225 del reglamento faculta a la Administración a que establezca limitaciones de los aprovechamientos en los mismos, que se realizarán únicamente dentro de la época hábil de disfrute que señale el Distrito forestal. En estos aprovechamientos es muy significativa la exigencia, como requisito previo a su autorización, de una declaración jurada que deberá ser presentada por los dueños de fincas pobladas total o parcialmente por especies forestales, enumeradas en el artículo 228. Dicha declaración es el título que por sí mismo habilita al propietario para disfrutar, con la autorización subsiguiente, del monte de su propiedad. Por otra parte, esta declaración jurada viene a suplir los defectos de titulación, en muchas ocasiones deficiente, ofreciendo a la Administración un mínimo de seguridad de que el declarante es el titular dominical del monte.

Se señala por algunos autores que esta declaración jurada afecta, no a los montes, sino a las especies forestales que vegetan en fincas

(15) Título II de la ley, que se desarrolla en los artículos 202 a 275 de su Reglamento.

de propiedad particular (16). Según este criterio resulta que la legislación de Montes es aplicable a fincas rústicas particulares que no son legalmente montes, por lo que, en consecuencia, ocurriría que especies arbóreas situadas en terrenos expresamente exceptuados de su calificación legal de monte y, por tanto, no sujetos a las disposiciones de la legislación especial referida, lo estarían al amparo del artículo 228. Este criterio que evidencia una aplicación extensiva no se encuentra en el espíritu de la ley, puesto que su finalidad es la protección de los montes y terrenos forestales, razón por la cual cuando establece alguna medida sobre fincas no forestales lo hace en consideración al monte que está en sus proximidades; ni tampoco la letra misma de la ley parece deducir tal extensión de su ámbito de aplicación; en efecto, su artículo 30 se refiere a la intervención de la Administración forestal en los montes de propiedad particular, no refiriéndose en absoluto a las especies que pueblen cualquier terreno. A esta consecuencia se llega igualmente con la lectura del artículo 441 del reglamento, que sanciona a los dueños de montes que no presentaren la declaración jurada antes aludida. Sostener lo contrario equivale a fundir el significado de monte o terreno forestal y el de finca poblada de especies forestales; ésta sólo será monte cuando reúna los requisitos del artículo 1.º de la ley de Montes y 4.º de su reglamento, según se ha dicho.

Cortas, aprovechamientos maderables o leñosos, de corcho, resina y esparto, son el objeto de los artículos 229 y siguientes del reglamento, algunos de los cuales, especialmente los resinosos, se complementan con otras disposiciones. De estos aprovechamientos merece especial atención el referente a la corta de especies forestales. El reglamento distingue según se trate de especies de crecimiento lento o rápido. En el primer caso, se necesita la obtención de licencia que el interesado deberá solicitar del Distrito forestal correspondiente que, si lo estima conveniente, podrá realizar el señalamiento y marcaje en pie de los árboles que hayan de ser apeados y el reconocimiento final de los disfrutes; únicamente quedan exceptuados de la obligación de obtener licencia de corta los que vayan a realizar aprovechamientos para usos domésticos dentro de la propia explotación. En el caso de corta de especies de crecimiento rápido, no se requiere autorización previa, sino que basta con que el interesado comunique al Distrito forestal su propósito con anticipación de quince días a la fecha de la corta, término dentro del cual el Distrito, previas las comprobaciones pertinentes, podrá pro-

(16) MASA, *op. cit.*, p. 291.

hibir la operación anunciada si cree que ésta puede originar daños irreparables al monte. Por tanto, si pasado dicho plazo, aquel Servicio no prohíbe la corta, el interesado podrá efectuarla sin más trámite; se trata, pues, de un supuesto de silencio administrativo positivo.

El pastoreo en los montes es otro aprovechamiento en el que fija su atención el reglamento de forma que sea compatible con la conservación y mejora de los montes, estableciéndose que en los planes técnicos de todo tipo de montes se deberá regular el pastoreo y la creación o conservación de pastizales para el ganado.

2.3 DEFENSA CONTRA PLAGAS E INCENDIOS

En otro orden de la actuación policial sobre los montes y sus productos deben considerarse las certificaciones sanitarias expedidas por el Servicio de Plagas Forestales para la circulación de dichos productos y para su importación y exportación, o la declaración oficial de la existencia de una plaga que lleva consigo la obligación por parte de los propietarios de la zona afectada de realizar trabajos de prevención y extinción e incluso de estar en posesión de útiles y aperos para el combate de las plagas.

En cuanto a la defensa de los montes contra los incendios, la ley de 5 de diciembre de 1968, recogiendo las modernas técnicas de protección civil, ha cubierto la insuficiencia de los preceptos de la ley de Montes, estableciendo medidas preventivas, extintivas y restauradoras de la riqueza forestal, y regulando la protección de los bienes y personas implicados en los incendios forestales, a cuyo fin crea un Fondo Especial de Compensación para subvenir a los gastos de extinción e indemnizaciones por los accidentes y pérdidas ocasionados.

Las medidas preventivas quedan encomendadas a la Administración forestal a través del Servicio de Incendios Forestales y sus delegaciones provinciales y a la autoridad gubernativa con la asistencia técnica de aquellos Servicios; estas medidas se dirigen a la realización de estudios atmosféricos, campañas de propaganda, adquisición de material, apertura de cortafuegos, limpieza del monte, construcción de puntos de toma de agua, o consisten en regular el ejercicio de actividades en el interior de los montes u ordenar a personas y entidades la realización de trabajos de limpieza de la vegetación y de creación de fajas de protección. Dentro de estas medidas se destaca la declaración, por decreto, de «zonas de peligro», que obliga a los propietarios de montes incluidos en ellas a la

realización a su costa de los trabajos que señale la Administración de Montes, con los auxilios que pudieran otorgarse, disponiéndose que, en caso de incumplimiento, aquélla ejecutará dichos trabajos, previo apercibimiento, con cargo a las empresas o particulares obligados, sin perjuicio de las sanciones que corresponda imponer; en los municipios incluidos en la zona de peligro se crearán «grupos locales de pronto auxilio», constituidos por voluntarios que recibirán instrucción y material adecuados a cuya financiación proveerá el Estado, las Corporaciones locales y los particulares.

Las medidas extintivas se encomiendan por la ley a la autoridad gubernativa con la asistencia técnica del Ramo de Montes y la colaboración, en su caso, de las Fuerzas Armadas. Los particulares podrán ser movilizados para la prestación forzosa de ayuda en los trabajos de extinción, pudiéndose utilizar material, fincas, caminos, aguas, redes de comunicación, etc., o proceder a la apertura de cortafuegos o a la aplicación de contrafuegos.

La reconstrucción de la riqueza forestal dañada por el siniestro corresponde a la Administración de Montes, que regulará los aprovechamientos y la enajenación de los productos afectados, y realizará la repoblación de la superficie arrasada por el fuego o prestará ayuda técnica para su realización por los particulares, pudiendo acordarse, en caso de incumplimiento, el establecimiento de consorcios forzosos a tal fin con el PFE.

2.4 POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN FORESTAL

La actividad sancionadora de la Administración forestal está comprendida en el título VI de la ley de Montes y desarrollada en el libro IV de su reglamento (17), en el que se tipifican las infracciones administrativas y se establece el procedimiento a seguir que ha de mirarse a la luz de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. El antecedente de la legislación penal de Montes se encuentra en el real decreto de 8 de mayo de 1884, que, tras larga vigencia, ha sido incorporado, debidamente actualizado, al referido libro IV del reglamento de 1962. El artículo 407 del mismo señala el ámbito de aplicación de esta normativa: compete a la Administración, sin limitación temporal alguna, custodiar e impedir las infracciones en los montes y terrenos incluidos en el Catálogo; y proteger de igual forma, pero con duración limitada a un año y un día a contar desde la fecha del acto ilícito o desde la de su

(17) Artículos 407 a 490.

conocimiento, los montes de propiedad particular consorciados con el PFE y los incluidos en el inventario de montes protectores, así como los vedados al pastoreo por hallarse en régimen de repoblación. Asimismo, se aplica, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 47 de la ley y 285 de su reglamento, a las fincas particulares cuyos dueños realizaren repoblaciones, con o sin auxilio del Estado, siempre que lo pidan expresamente al Ministerio de Agricultura, y si aquellas repoblaciones revisten interés forestal.

Por la cuantía de las sanciones, la Administración forestal sólo tiene competencia para imponer multas hasta 100.000 pesetas, pues el artículo 408 del reglamento, completando los artículos 83 y 86 de la ley, dispone que corresponderá a la jurisdicción ordinaria entender de los casos en que la multa que deba imponerse supere aquella cantidad, lo cual complica el sistema represivo forestal. Además de la sanción pecuniaria, la Administración está habilitada para decomisar los productos forestales fraudulentamente obtenidos, así como los medios empleados en su realización; cuando se trate de infracción por pastoreo abusivo, se atenderá a que el ganado no quede abandonado.

Por otro lado, la Administración podrá exigir indemnización por los perjuicios causados, cualquiera que fuere su cuantía. A este respecto, si los daños fueren superiores a 100.000 pesetas, resulta que por encima de esa cantidad la Administración no puede sancionar, pero ningún límite se pone a la cuantía de la indemnización; sin embargo, el artículo 475 del reglamento dispone que la obligación de indemnizar no podrá ser exigida por la Administración cuando ésta no haya sancionado o no pueda sancionar, por lo que en el caso expuesto en que la Administración no puede sancionar, tampoco puede exigir la indemnización. Es aquí donde aquélla podrá reclamar ante la jurisdicción civil ordinaria el logro de la indemnización (18).

En cuanto a las infracciones cometidas en montes catalogados, se sancionan las ocupaciones y usurpaciones de terreno, los daños, el pastoreo abusivo, los aprovechamientos fílicitos, extemporáneos o distintos a los concedidos, las ilicitudes en las subastas, etc. Merece atención el artículo 417 que hace responsables a los rematantes o concesionarios de las infracciones cometidas en las áreas de disfrute y en una zona de 200 metros a su alrededor si no denunciaren en el término de cuatro días al causante, salvo que demostraren no haber tenido conocimiento de los daños en dicho término; es una

(18) SALVADOR GRAU: *Comentarios a la Ley y Reglamento de Montes*, 1966, página 625.

norma que repugna al principio de personalidad de las penas y a la regulación jurídico-penal de la prueba, y que exige además una diligencia especialísima, pues obliga a responder por hechos que se cometan fuera del área de disfrute. También es digno de consideración el artículo 431 que castiga con la sustitución personal—especie de separación del servicio— a los dependientes de los rematantes por las faltas cometidas por aquéllos; se extiende en este caso la relación administrativa a las personas que no están unidas a la Administración por ningún lazo, ya que los dependientes lo están por vínculos laborales respecto de los rematantes o concesionarios que los han contratado.

De los preceptos que se refieren a las infracciones cometidas en montes no catalogados y a su sanción, merece destacarse el artículo 433, que establece que «el dueño de la finca es el responsable de las contravenciones que se cometan»; aquí quiebra también el principio de personalidad de las penas; en muchos casos esta norma será injusta, especialmente cuando la propiedad y su disfrute no coincidan en la persona del propietario, y, sobre todo, cuando el daño se efectúe por un tercero. En tales supuestos parece aplicarse la doctrina de la culpa *in vigilando* y, por tal negligencia, se sanciona al dueño que, por serlo de un monte—propiedad especialmente intervenida—, debe cuidarlo con la mayor diligencia. Sólo se admite una excusa absolutoria: que exista un contrato de compraventa de la corta autorizada de especies forestales del que se haya dado cuenta al Distrito Forestal, demostrándose claramente la culpabilidad del comprador y la inocencia del dueño vendedor; la limitación de los supuestos a que se aplica—corta—y la exigencia de una prueba plena de responsabilidad e inocencia respectivas, hace que la norma general del artículo 433 sea aplicable en mayor número de ocasiones.

En el procedimiento, que por aplicación del principio de legalidad se requiere para obtener un acto administrativo sancionador expreso, se dan principalmente los siguientes rasgos típicos del ordenamiento forestal: por un lado, «la ratificación bajo juramento—dice el artículo 478 del reglamento—de los individuos de la Guardia Civil y de los funcionarios de Montes en las denuncias por ellos presentadas, hará fe, salvo prueba en contrario, en lo que respecta a la responsabilidad de carácter administrativo»; se produce, pues, una inversión de la carga de la prueba, ya que, al gozar la denuncia ratificada de carácter fehaciente, corresponde al denunciado probar que no ha realizado acto alguno por el que haya incurrido en responsabilidad. Tradicionalmente ha imperado en el Derecho el principio *incumbit probatio ei qui dicit non qui negat*; en el ordena-

miento de Montes se marca un retroceso al conculcarse este principio general en aras de la protección especial concedida a los bosques. Por otro lado, debe considerarse que las primeras diligencias del expediente sancionador se instruyen ante autoridades distintas según se trate de montes particulares o públicos; así, el artículo 480 ordena la presentación de las denuncias ante el Distrito Forestal en el primer caso o ante la Alcaldía en el segundo; sin embargo, cuando se trate de montes del Estado será el Servicio Hidrológico-forestal del PFE radicado en la provincia correspondiente el que, conforme a la disposición final del reglamento, haya de instruir el expediente sancionador.

Contra las resoluciones acordadas por los órganos de la Administración forestal competentes por razón de la cuantía de la multa —hasta 10.000 pesetas los servicios provinciales, hasta 50.000 pesetas la DGM y hasta 100.000 pesetas el Ministerio de Agricultura, según disponen los artículos 83 y 86 de la ley de Montes y 452 de su reglamento—, cabe la interposición de los recursos administrativos y jurisdiccionales previstos por la legislación común. Tan sólo se ofrece la particularidad de la exigencia de efectuar, previamente a la interposición del recurso, el depósito de la multa en la Caja General de Depósitos a disposición de la autoridad sancionadora; este requisito, recogido en el artículo 87 de la ley de Montes, puede entenderse comprendido en el apartado e) del artículo 114 de la ley de Procedimiento Administrativo que contiene una fórmula amplia que acoge las particularidades de las disposiciones especiales.

En materia de incendios forestales, que hasta la promulgación de la ley de 5 de diciembre de 1968 no revestía ninguna peculiaridad el procedimiento sancionador y el sistema de recursos respecto de los derivados de las demás contravenciones forestales, se produce un movimiento de competencias hacia la autoridad gubernativa: a los gobernadores civiles corresponde sancionar hasta una cuantía de 50.000 pesetas y al Ministerio de la Gobernación hasta 500.000 pesetas; únicamente en los recursos contra los acuerdos sancionadores adoptados por los gobernadores civiles que se interpondrán ante el Ministerio de la Gobernación se dará audiencia al de Agricultura, debiéndose entender que la emisión de los informes oportunos corresponderá a la Administración Forestal. Las multas que se impongan con este motivo tienen un carácter finalista, ya que revertirán al Fondo de Compensación de Incendios Forestales.

3. Acción de fomento de la riqueza selvícola

Esta técnica de actuación, que corrige el inicial abstencionismo del Estado liberal, puede definirse como «aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen» (19). Son medidas de fomento las ventajas de carácter jurídico, honorífico, real o económico concedidas por el Estado, así como la supresión de restricciones del ejercicio de los derechos. La legislación forestal recoge gran número de medidas que pueden encuadrarse en la acción de fomento selvícola, que comparándolas con las demás actividades operativas resultan menos espectaculares, aunque eficaces en gran manera, ya que consiguen que el particular, solo o agrupado, se sienta protagonista de la ejecución de una de las facetas más interesantes de la política agraria.

3.1 SUBVENCIONES Y AUXILIOS

De todas las medidas de fomento en materia de Montes es la subvención la más generalizada, aplicable especialmente a los titulares de montes de propiedad privada, mediante la cual el beneficiario de la misma se administrativiza, ya que entra, en ciertos aspectos, dentro de la relación de Derecho administrativo, situándose en la órbita del servicio público (20).

Según dispone la ley de 5 de diciembre de 1968 sobre incendios forestales, la declaración de «zona de peligro» deberá especificar los auxilios y subvenciones que se otorguen a los propietarios afectados; asimismo, a fin de reconstruir la superficie que haya sido arrasada por el siniestro, la Administración forestal podrá prestar ayuda técnica y medios materiales a petición de los particulares.

En la tarea de combate de las plagas forestales, los artículos 361 y 381 del reglamento de Montes establecen la posibilidad de concesión de ayuda técnica, prestación gratuita de aparatos, anticipo de insecticidas o subvenciones en metálico.

Los artículos 302 y siguientes del texto reglamentario citado disponen la concesión por el PFE de ayuda técnica, subvenciones y an-

(19) GARRIDO FALLA, *op. cit.*, p. 255.

(20) VILLAR PALASÍ: «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político», *Revista de Administración Pública*, núm. 14, 1954.

ticipos, en metálico o en semillas y plantas, a entidades y particulares que se propongan la repoblación de los montes de su propiedad; también se concederán auxilios económicos para la ejecución de trabajos de conservación de suelos. Las leyes aprobatorias de los I y II Planes de Desarrollo Económico y Social prescriben que el Estado concederá subvenciones y ayuda crediticia a los agricultores que presenten un programa de repoblación forestal. La consignación en los Presupuestos generales del Estado, ejecutando el mandato aludido, de créditos para la ayuda a la propiedad forestal particular da a la DGM la competencia que le estaba asignada al PFE. Las ordenes del Ministerio de Agricultura de fechas 10 y 30 de julio de 1968 encauzan la concesión de ayudas económicas y en semillas y plantas para la realización de repoblaciones forestales con especies de crecimiento rápido, trabajos culturales y de regeneración —con preferencia en fincas alcornoques—, construcción y conservación de vías de saca y de cortafuegos, y redacción de planes de explotación. Estas actividades podrán efectuarse por los particulares aisladamente o asociados en grupos sindicales, cooperativas o formando parte de agrupaciones voluntarias especialmente constituidas con aquella finalidad.

3.2 EL FONDO DE MEJORAS

Uno de los tipos más específicos y peculiares del fomento de la riqueza forestal es el Fondo de Mejoras que está constituido por un porcentaje del importe de los aprovechamientos que se realicen en montes pertenecientes a entidades locales, de propios o comunales, que estén incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, y cuyo destino es su inversión en la conservación y mejora de los montes mencionados, concretándose, en gastos de cultivo, realización de deslindes y amojonamientos, ordenaciones, apertura de caminos forestales, construcción de casas de guardería, etc.

El Fondo de Mejoras, cuyos antecedentes se encuentran en el artículo quinto del real decreto de 22 de enero de 1862, así como en los artículos 11 de la ley de Montes de 24 de mayo de 1863 y 115 del reglamento dictado para su ejecución, aprobado en 17 de mayo de 1865, tiene su origen en la ley de 11 de julio de 1877, que ordenó proceder a la repoblación de los montes públicos exceptuados de la desamortización: su artículo sexto estableció que todos los pueblos habrían de contribuir con el 10 por 100 de los aprovechamientos que se realizaran en aquellos montes para atender a su repoblación y mejoramiento, porcentaje que ha llegado hasta muy recientemente.

Diversas acepciones ha tenido el Fondo de Mejoras a lo largo de su ya centenaria existencia: se le ha considerado como impuesto en base a que la citada ley de 1877 ordenaba que su importe se ingresara en el Tesoro; también se ha estimado que se trata de una tasa; sin embargo, no teniendo el Fondo el destino fiscal señalado ni dedicándose a la contraprestación de un servicio realizado por la Administración, resulta dudosa su adscripción a los citados ingresos públicos. En todo caso, se trata de una aportación obligatoria de carácter finalista de una parte de los ingresos municipales para satisfacer tan sólo uno de los cometidos atribuidos por el artículo 101 de la ley de Régimen Local a los Ayuntamientos: la administración, conservación y defensa del patrimonio forestal municipal.

El decreto de 10 de septiembre de 1966, haciendo uso de la autorización concedida al Gobierno por los artículos 38 de la ley de Montes y 333 de su reglamento, ha elevado el porcentaje del 10 por 100 que venía subsistiendo desde la ley de 1877, fijándolo en el 15 por 100, y establece que las dos terceras partes del fondo se destinarán exclusivamente a la ejecución de las mejoras del monte que, por haberse otorgado el aprovechamiento del mismo, dé origen al ingreso, y el tercio restante se podrá invertir en obras, trabajos y servicios u otras atenciones de interés forestal de la provincia en que aquel monte radique. Estos fondos deberán ingresarse en el Banco de España a nombre de la Comisión Provincial de Montes, que por aquel decreto se crea con carácter de delegada de la de Servicios Técnicos, estando constituida por miembros de los organismos periféricos de la Administración general y forestal y por representantes de la Administración local.

4. Técnica de prestación o de servicio público forestal

La Administración se vale para la consecución del interés público de la actividad de prestación, llamada también de servicio público por la doctrina, y que consiste en proporcionar bienes y servicios a los administrados. Puede definirse como «el servicio prestado para satisfacer una necesidad general pública de modo regular y continuo utilizando un procedimiento jurídico-público también, que somete las relaciones creadas a un régimen especial» (21). Esta actividad, realizada asimismo por la Administración forestal, se encierra a proporcionar utilidad a los particulares y a las entidades so-

(21) GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, I, 7.^a ed.

medidas a su protectorado, utilidad que puede ser (22) de orden económico—realización de planes y ejecución de técnicas operacionales: deslindes, ordenaciones y repoblaciones de montes—o de orden jurídico, servicio de inscripción en registros públicos: Catálogo de los montes de utilidad pública.

4.1 DESLINDE DE LOS MONTES

El deslinde de los montes es un acto administrativo complejo dirigido a reflejar el estado posesorio de los terrenos forestales, para lo cual se constituye un procedimiento contradictorio por el que, con presencia de títulos justificativos de la propiedad o posesión y de documentos demostrativos del ejercicio continuado o interrumpido de ésta, se han de discernir los respectivos derechos, sin que su aprobación resuelva definitivamente el estado de la propiedad, pues esta función es propia de los Tribunales ordinarios. La ley de Montes, en su artículo 12, encomienda a la Administración forestal la tarea de deslindar, de modo imperativo respecto de los montes catalogados, y a petición de parte en cuanto a los no incluidos en el Catálogo.

En el procedimiento de deslinde, contenido en los títulos III y IV del reglamento, se distinguen tres conceptos: deslinde, conjunto de actuaciones materiales y jurídicas tendentes a identificar un monte precisando, sin efectos de cosa juzgada, su titular dominical; apeo, por el que se precisan los linderos del monte, y amojonamiento, que cuando es provisional forma parte del apeo y cuando es definitivo es una consecuencia del mismo, cuyo objeto es establecer materialmente los contornos del monte por la colocación de hitos o mojones.

La declaración de un monte en estado de deslinde lleva consigo una serie de medidas cautelares que afectan tanto a las zonas colindantes como al propio monte, y se resuelven en limitaciones e incluso prohibiciones de aprovechamientos en unos u otros terrenos.

El amojonamiento provisional puede realizarse en dos etapas: la primera, referente a aquellos linderos sobre los que no hay disensión atendiendo al actual estado posesorio, en cuyo caso se colocarán los hitos correspondientes. En el supuesto de que se suscitaran fundadas dudas sobre algunas porciones de líneas perimetrales, dice el artículo 91, quedarán pendientes y abiertas. Tras de un plazo de un mes para que los interesados formulen reclamaciones, las líneas

(22) ALESSI : *Diritto amministrativo*, 1949, citado por GARRIDO FALLA, *op. cit.*, página 287.

provisionales sobre las que no se hubiese presentado disconformidad alguna adquirirán carácter definitivo. La segunda fase consiste en el apeo de los linderos sobre los que hubiere discusión por parte de los propietarios colindantes; en ella, el artículo 97 establece una norma imperativa de singular importancia: los interesados que durante el plazo de presentación de documentos no los aportaren, no podrán formular reclamación de propiedad en el expediente de deslinde, es decir, en el trámite de vista y audiencia previo a su resolución. Estos documentos son examinados y clasificados por la Abogacía del Estado, que distinguirá dos grupos: aquellos en que resulte que sus titulares están comprendidos en la protección del artículo 34 de la ley Hipotecaria, y los que no están amparados por la fe pública registral que aquel precepto otorga. La concurrencia del requisito de la buena fe es apreciada por el ingeniero operador, quien estudiará sobre el terreno la documentación aportada, clasificando las fincas o derechos de acuerdo con el artículo 102 del reglamento.

Después de practicarse en el Registro de la Propiedad las anotaciones preventivas del deslinde, se realizará el apeo del monte, intentándose resolver por medio de la avenencia y la conciliación las cuestiones que puedan plantearse, levantándose acta diaria de esta operación y plano del monte. A los informes facultativos pertinentes, sigue un período de vista y audiencia a fin de que, con las limitaciones aludidas, los interesados formulen las reclamaciones sobre su derecho, las cuales habrán de ser informadas por el abogado del Estado y, en su caso, por la entidad propietaria del monte.

El deslinde, a la vista de los informes y propuestas de las Direcciones Generales de Montes y de lo Contencioso del Estado, será resuelto por orden del Ministerio de Agricultura que, poniendo fin a la vía administrativa una vez firme, declara con carácter definitivo el estado posesorio del monte a reserva de lo que resulte del juicio ordinario declarativo de propiedad. La totalidad de la operación termina con el amojonamiento del monte deslindado, que se resuelve también por orden del mismo Departamento ministerial, de la cual se enviará certificación al Registro de la Propiedad para la práctica del asiento correspondiente.

4.2 PLANES DE ORDENACIÓN FORESTAL

La preocupación del Estado por la mejora de los montes le lleva a encargarse, con la «debida preferencia»—así dice el artículo 204 del reglamento—, de la realización de proyectos de ordenación y planes técnicos o facultativos. La ordenación de los montes es el

«sistema técnico de explotación de los mismos que permite la obtención de una renta anual» (23) dentro de los límites que las exigencias biológicas de los bosques imponen. Según las instrucciones aprobadas por real orden de 27 de enero de 1930, un plan de ordenación consta de dos partes: el inventario y el plan propiamente dicho. Los datos consignados en el inventario son de carácter legal, geográfico, forestal y económico, y sirven de fundamento a la ordenación concreta del monte. El proyecto de ordenación hace un estudio exhaustivo del monte y es de duración indefinida.

En cambio, los planes técnicos fijan un régimen de explotación y conservación de los montes de carácter parcial y provisional, y generalmente de duración determinada—diez años, fija el artículo 206—. Estos planes técnicos los deberá realizar imperativamente la Administración, tanto para los montes productores como para los protectores; esta terminología es confusa y poco acertada, ya que el artículo 31 del reglamento define los montes protectores como de particulares que reúnen unos determinados requisitos técnicos, mientras que en el artículo comentado—el 206—esta denominación no obedece al criterio de la titularidad dominical, sino a su funcionalidad hidrológico-forestal.

Existen también planes facultativos: son sencillos planes de corta duración—anuales o periódicos, pero no superiores a cinco años—que se aplican a los montes catalogados que carecieren de los planes anteriormente citados.

En cuanto a los montes no catalogados que revistan importancia forestal, económica o social, cualquiera que sea su pertenencia, la Administración podrá exigir al propietario—o, en caso de negativa, realizar por cuenta de éste—un proyecto o plan técnico de ordenación; se da este caso en los montes en resinación y en los que se practica el pastoreo. Cuando los particulares dueños de montes realicen en ellos algún plan de mejora, la Administración lo respetará, siguiendo así un criterio realista frente al ideal de que todos los montes deberán tener un sistema científico y técnico de explotación.

Entre las diversas clases de planes señalados se da una especie de jerarquía de carácter técnico, ya que, tal como dispone el artículo 212, cuando se observe que el plan, anual o periódico, aprobado por los ingenieros encargados del monte no concuerde con el especial del proyecto de que aquél dimana, se elevará un plan a la DGM, que resolverá.

(23) MASA, *op. cit.*, p. 268.

Además de estos planes, el reglamento prevé, para la ejecución concreta de los mismos en las diversas clases de aprovechamientos, la confección de pliegos generales de condiciones facultativas y económicas; corresponde a la Administración forestal la formulación de los primeros, mientras que los segundos se aprobarán por la entidad propietaria del monte.

Por otra parte, el decreto de 10 de septiembre de 1966 establece que el Distrito forestal correspondiente deberá redactar anualmente el plan de mejoras relativo a los montes pertenecientes a las entidades locales, el cual deberá ajustarse a las previsiones de los respectivos proyectos y planes especiales donde los hubiere. Dicho plan será elevado a la Comisión Provincial de Montes para su conocimiento e informe, debiendo comunicar las mejoras relativas a los montes no sujetos a ordenación a las entidades interesadas para que éstas puedan formular los reparos oportunos. Resueltos, en su caso, dichos reparos por la citada Comisión, ésta elevará el plan a la DGM para su aprobación.

4.3 REPOBLACIÓN FORESTAL

Donde tiene su máximo exponente la actividad forestal de la Administración es en la política de repoblación que está atribuida al PFE. El Reglamento de Montes, en su artículo 284, establece que «la Administración forestal, a través del Patrimonio Forestal del Estado, procederá a la repoblación y regeneración de los montes del Estado mediante planes técnicos y económicos que se aprueben reglamentariamente, así como a la de las riberas de los ríos y arroyos a que se refiere la ley de 18 de octubre de 1941». Esta ley, así como la de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 y su reglamento de 6 de abril de 1943 encomiendan dicha repoblación a aquel organismo. A este fin, la Administración deberá iniciar el expediente de estimación de riberas que, tras del amojonamiento de la zona estimada como ribera probable y previo trámite de vista durante un año y un día, queda aprobado por orden del Ministerio de Agricultura, entrando la ribera a formar parte del PFE con inclusión de la misma en el Catálogo.

Después de la integración en el PFE del Servicio Nacional Hidrológico-forestal por la ley de 15 de julio de 1952, la labor de repoblación de torrentes y ramblas, dunas y suelos inestables, laderas de las cuencas alimentadoras de los embalses, etc., que se determina en la ley de 19 de diciembre de 1951 y en los artículos 341 y siguientes

tes del reglamento de Montes, corresponde asimismo a aquel organismo.

El decreto de 24 de octubre de 1952 establece que la repoblación de los terrenos pertenecientes al Ministerio de Marina que deban ser cubiertos de vegetación arbórea se realizará por el PFE. Análogamente por decreto de 20 de febrero de 1953 se dispone la repoblación por aquél de los terrenos usufructuados por el Ministerio del Ejército. Por otra parte, el decreto de 11 de septiembre de 1953 le encomienda la repoblación de los terrenos colindantes o cercanos a las carreteras, para la que se redactarán los oportunos proyectos de modo conjunto con el Ministerio de Obras Públicas.

El citado artículo 284 del Reglamento de Montes, en ejecución de los artículos 42 y siguientes de la ley, dispone, con carácter potestativo, que el PFE «podrá cooperar a la repoblación, regeneración y mejora de los demás montes públicos y de particulares mediante la celebración de consorcios u otros convenios que, bajo distintas modalidades, permitan conceder auxilios a los mencionados trabajos». Mediante el consorcio—verdadero contrato administrativo—, al que será de aplicación la ley de 10 de marzo de 1941 y su reglamento de 30 de mayo siguiente—que constituyen principalmente el estatuto orgánico y funcional de aquel organismo—, se crea un derecho real de vuelo a favor del PFE que le faculta para poseer el monte, repoblarlo y realizar aprovechamientos en su arbolado. El propietario del monte podrá, en tales casos, disponer de una participación en el valor neto de los productos que se obtengan. El derecho real de vuelo adquirido por el PFE se inscribirá en el Registro de la Propiedad, haciéndose constar las bases del consorcio y la extensión de aquel derecho. Al término del plazo de duración del consorcio se extinguirá el derecho real de vuelo, que se entregará al titular dominical del terreno.

4.4 EL CATÁLOGO DE MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA

El Catálogo, creado por el real decreto de 22 de enero de 1862, que se dicta como consecuencia de la ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855, es una institución básica de la Administración forestal y posee lo que la doctrina llama «estructura jurídica fundamental». El artículo 6.º de la ley de Montes lo define como «un registro público de carácter administrativo en el que se incluirán todos los montes que hubieren sido declarados de utilidad pública pertenecientes al Estado, a las entidades públicas territoriales y a los establecimientos públicos de beneficencia o enseñanza». El Catálogo, en

su origen, es un inventario de los montes exceptuados de la desamortización; su finalidad es estadística y se lleva, a la sazón, por partidos judiciales constando de tres estados: montes del Estado, de los pueblos y de establecimientos públicos. El real decreto de 1 de febrero de 1901 modifica su naturaleza; desde este momento el Catálogo acredita la posesión a favor de la entidad a la que aquél asigna la pertenencia, y la Administración puede velar por el mantenimiento del estado posesorio de los montes incluidos en el mismo.

En el Catálogo se inscriben los montes públicos declarados de utilidad pública por concurrir en ellos alguna de las circunstancias técnico-forestales contenidas en el artículo 25 del reglamento de Montes, así como las riberas de los ríos y los bienes que constituyen el patrimonio del organismo PFE, según se desprende de los artículos 40 del Reglamento citado y 8.º del reglamento del PFE de 1941; también se incluyen los montes de propiedad particular cuyos dueños hubieren efectuado convenios de repoblación o restauración con dicho organismo, según dispone el artículo 4.º de la ley de 26 de mayo de 1944.

La inclusión de un monte en el Catálogo produce unos efectos jurídicos que hacen que, sin perder su naturaleza jurídica patrimonial—comunal, de propios, de dominio privado estatal, de propiedad particular—, el monte catalogado disfrute de un régimen jurídico próximo al demanial. En efecto, los montes catalogados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, aunque no total y absolutamente, puesto que se admite la enajenación por ley, la garantía hipotecaria sobre el aprovechamiento del monte y la prescripción por más de treinta años. Con todo, los principales efectos de la inclusión son la declaración de utilidad pública y la protección posesoria.

La declaración de utilidad pública es generalmente—así se desprende del artículo 41 del reglamento de Montes—un efecto de la inclusión de un monte en el Catálogo; pero, en ocasiones—artículo 40, B) del mismo texto reglamentario—, es un requisito previo para que un monte sea incluido en él. Salvo en este último caso, los efectos jurídicos expuestos se derivan tanto de la inclusión citada como de la declaración de utilidad pública, pues ambos momentos son prácticamente simultáneos. En el supuesto de declaración de utilidad pública con carácter previo, los efectos referidos se producen más por la inclusión en el Catálogo que por aquella misma; en este criterio parece encontrarse la normativa vigente, ya que el Reglamento hace frecuentemente sinónimas las expresiones «montes de utilidad pública» y «montes catalogados». Aquella declaración es

para algunos autores (24) el eje que determina la especial protección legal de los montes, afirmándose que el Catálogo no ha de considerarse como un registro de posesiones administrativas, sino como un registro de «afectaciones a la utilidad pública».

La protección posesoria es la más importante de las consecuencias de la catalogación de un monte. El artículo 10 de la ley de Montes otorga una presunción de posesión a favor de la entidad a la que el Catálogo asigna la pertenencia, pero sin prejuzgar ninguna cuestión de propiedad que sólo podrá hacerse valer mediante juicio declarativo ordinario de propiedad o dentro del procedimiento de deslinde, no cabiendo interdictos ni procedimientos especiales seguidos ante los Tribunales ni la acción real derivada del artículo 41 de la ley Hipotecaria. La posesión será mantenida a favor del titular por la Administración, la cual será asistida por los gobernadores civiles para la recuperación de los montes y sancionará por ocupación arbitraria de acuerdo con las normas de policía contenidas en el reglamento de Montes.

A pesar de la protección posesoria otorgada por el Catálogo, la ley prefiere la protección registral y, para ello, establece en su artículo 11 la obligación de que todos los montes catalogados, estén o no deslindados, así como los actos o contratos inscribibles relacionados con ellos, se inscriban en el Registro de la Propiedad; también se inscribirá el derecho real de vuelo que adquiere el PFE mediante los consorcios que establezca con dueños de terrenos para su repoblación. La ley pretende así obtener el saneamiento legal del sector forestal público (25), y conseguir una protección segura y eficaz para esta riqueza, la protección que otorga la ley Hipotecaria.

El Catálogo debe ser un registro claro, asequible a las modificaciones y revelador de la realidad forestal. Para conseguirlo, la orden del Ministerio de Agricultura de 31 de mayo de 1966 da normas para la ampliación, rectificación y conservación del Catálogo, misión que encomienda a una Sección de la DGM que atenderá cuantas incidencias le afecten y tramitará los expedientes de inscripción de los montes catalogados en el Registro de la Propiedad. El Catálogo se materializa en un registro formado por libros foliados cuyas hojas serán diligenciadas por el subdirector general; cada folio tendrá un margen en blanco en el que podrán insertarse notas sobre concordancias y referencias que den claridad a los libros, una columna para consignar el número del monte y un amplio espacio en el que se extiendan los asientos de inscripción o cancelación.

(24) GRAU, *op. cit.*, p. 120.

(25) Autor y obra citados en nota anterior, p. 161.

En el primer asiento que se extienda para cada monte se transcribirán sus características tomadas del Catálogo anterior, la orden aprobatoria de su deslinde y los actos jurídicos y administrativos posteriores; a medida que se produzcan se anotarán los deslindes totales o parciales, amojonamientos, imposición y extinción de servidumbres, divisiones o agrupaciones, permutas, adquisiciones de enclavados, expropiaciones, etc. Es decir, el Catálogo deberá reflejar el historial completo y vicisitudes por que atravesase cada predio forestal desde su inclusión en el mismo: para lograrlo, tendrán acceso al Catálogo las órdenes ministeriales, disposiciones, escrituras públicas, sentencias, certificaciones y documentos en que se contengan datos que afecten al nombre, límites, cabida, plano, especies que lo pueblan, gravámenes, datos registrales, etc., a que se refiere el artículo 39 del reglamento de Montes, debiendo todos los Servicios de la DGM facilitar a la Sección del Catálogo las resoluciones que den lugar a asientos inscribibles.

Se llevará un libro por cada provincia, pudiendo dividirse en varios tomos en caso de excesiva extensión. El Catálogo quedará constituido oficialmente en la citada Sección, la cual librará, a instancia de los interesados, certificaciones sobre la situación del monte de que se trate; no obstante, mientras no se dicten los decretos aprobatorios del Catálogo rectificado de cada provincia, las Jefaturas de los Distritos Forestales podrán expedir dichas certificaciones relativas al Catálogo vigente. En el nuevo Catálogo permanecerán los números de inscripción de los montes que figuran en el actual, y los que en lo sucesivo se incluyan en aquél se reseñarán con los números últimos siguientes a los ya registrados; en caso de exclusión de un monte del Catálogo, no se asignará su número a ningún otro.

El artículo 6.º de la citada orden de 31 de mayo de 1966 arbitra un procedimiento—expuesto sucintamente en los artículos 11, 3.º, de la ley de Montes, y 72 de su reglamento—que permite subsanar las deficiencias que pueda tener el actual Catálogo en la descripción de los montes: se efectuará un reconocimiento del terreno con ayuda de los planos de que disponga el Servicio forestal correspondiente, el Instituto Geográfico o el Servicio del Catastro, y con el auxilio de fotografías aéreas y de las noticias que hubiere adquirido el personal facultativo en la práctica de los trabajos de campo, haciéndose constar todo ello en acta y publicándose en el *Boletín Oficial* de la provincia y tablón de anuncios del Ayuntamiento en cuyo término radique el monte para que, en un plazo de treinta días, los interesados puedan presentar las reclamaciones pertinen-

tes. El expediente será resuelto, previo informe de la Asesoría Jurídica, por la DGM. El resultado obtenido se reflejará en el Catálogo, estableciéndose provisionalmente la superficie aforada, la cabida y linderos del monte, si bien a reserva de su perfeccionamiento por ulteriores deslindes que se efectúen según los trámites ordinarios señalados en el reglamento de Montes.

El Catálogo rectificado intenta representar la realidad jurídica y económica existente en la riqueza forestal pública, parte muy importante de la masa arbórea nacional, que encuentra así una vigorosa garantía jurídico-administrativa, indispensable para evitar la explotación que los factores naturales y no pocas veces la ignorancia popular y la abstención oficial durante tan dilatados periodos de tiempo han ocasionado a los bosques a lo largo de nuestra historia y a lo ancho de nuestra geografía.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

(Cuatrimestral)

ESTUDIOS • JURISPRUDENCIA • CRONICA ADMINISTRATIVA
DOCUMENTOS Y DICTAMENES • BIBLIOGRAFIA

CONSEJO DE REDACCION

Presidente: LUIS JORDANA DE POZAS

MANUEL ALONSO OLEA, JUAN I. BERMEJO GIRONÉS, JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER, ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, MANUEL F. CLAVERO ARÉVALO, RAFAEL ENTRENA CUESTA, JOSÉ A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, FERNANDO GARRIDO FALLA, RICARDO GÓMEZ-ACEBO SANTOS, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, RAMÓN MARTÍN MATEO, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, ALEJANDRO NIETO, MANUEL PÉREZ OLEA, FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, JOSÉ LUIS VILLAR PALASI

Secretario: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Secretario adjunto: JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ

SUMARIO DEL NUMERO 62

Mayo-agosto 1970

ESTUDIOS

CLAVERO ARÉVALO, M. F.: «¿Existen Reglamentos autónomos en el Derecho español?»
MONTALVO CORREA, J.: «La naturaleza jurídica de las normas de obligado cumplimiento»
DEL CASTILLO ALVAREZ-CEDRÓN, S.: «Consideraciones sobre las presunciones jurídicas en materia impositiva».

JURISPRUDENCIA

I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

E. RIVERO YSERN: «Perspectivas de las cuestiones prejudiciales en el contencioso-administrativo. Su enfoque por el Tribunal Supremo».

II. NOTAS

1. *Conflictos jurisdiccionales*. (L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.)
2. *Contencioso-administrativo*: A) En general (J. PRATS Y L. FAJARDO). B) Personal (R. ENTRENA CUESTA). C) Tributario (F. VICENTE-ARCHE DOMINGO).

CRONICA ADMINISTRATIVA

ESPAÑA

«Administración de la Agricultura: su organización». (S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.)

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

«Resolución del recurso de contrafuero contra el reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado».

BIBLIOGRAFIA

I. Recensiones y noticia de libros.—II. Revista de revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

	Pesetas
España	300
Portugal, Iberoamérica, Filipinas	300
Otros países	487
Número suelto extranjero	191
Número suelto España	130

Pedidos:

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8

Madrid - España