

I.—SECCION DOCTRINAL

La nueva Ley de Montes y los Municipios

En el «Boletín Oficial del Estado» del día 10 de junio de 1957, se publica íntegro el texto de la Ley de 8 de junio de 1957, adjetivada con el título de «Nueva Ley de Montes», que constituye una pieza fundamental del régimen jurídico de la propiedad forestal, que de modo tan directo afecta a la vida económica de gran número de los Municipios rurales españoles.

Supone esta nueva Ley un indudable avance, un perfeccionamiento, con relación al orden jurídico anterior, siquiera no se haya logrado el ansiado Código forestal, es decir, el cuerpo legal amplio y detallado que contuviese la completa regulación jurídica de la propiedad forestal pública para que, con su espíritu depurado, constituyese una perfecta ordenación jurídico-administrativa que pusiera término a los criterios dispares, en muchos casos antagónicos, que ofrecen las diversas disposiciones legales hoy vigentes.

NECESIDAD DE LA NUEVA LEY

Participamos cada día con más fe del criterio que expuso nuestro eximio jurista Fray Domingo Soto cuando sostenía que, «no se ha de cambiar la ley por cualquier causa que lleve consigo algo mejor; sino solamente cuando sobresalga tanto que compense los daños y perjuicios que produce el cambio de la ley por su misma naturaleza».

En efecto, para los Municipios rurales son funestos en extremo los frecuentes cambios de las normas jurídicas que rigen su vida económica y social, ya que la mayor parte de sus moradores viven consagrados a las duras tareas del campo sin la suficiente preparación cultural para captar el sentido jurídico de las nuevas reglas, que vienen a sustituir a las derogadas que por su antigüedad habían sido ya asimiladas por la masa ciudadana, sobre todo, las que tenían su enlace con normas consuetudinarias prudentemente transformadas en normas de derecho positivo.

Pero en el caso actual creemos fundada la elaboración de la nueva Ley y, por ello, merecedores de plácemes los autores de la misma. La honda transformación operada en los principios básicos de nuestro régimen jurídico, exigen hoy una ley a tono y en perfecta concordancia con ellos. La vieja Ley de 1863 y su Reglamento de 1865, no sirven ciertamente para el momento actual, y como por otra parte hay un cúmulo de disposiciones legales —de muy diverso rango legislativo, desde la ley formal hasta la simple circular— que promulgadas en lo que va de siglo, responden a inspiraciones contradictorias, se hacía imprescindible la promulgación de una ley que diese unidad y consistencia al régimen jurídico de los montes, con un sentido de modernidad y de eficiencia, que a la vez que asegure una positiva y fecunda política forestal, contribuya al resurgimiento y bienestar de esas zonas rurales, cuya decadencia se acusa de modo bien sensible, en particular en los de serranía y de alta montaña. No es cosa de recordar aquí el confusionismo reinante en algunas cuestiones principales y las mil incidencias que con harta frecuencia se suscitaban entre la Administración forestal y los propios pueblos propietarios de los mejores montes o con algunos sectores del vecindario, cuyos legítimos intereses no siempre fueron debidamente garantizados, manteniendo un estado de discordia y rebeldía constante.

El Estado, y más exactamente la Administración pública, ha abandonado el angosto cometido que le asignaron las leyes de mediados del pasado siglo. Las inspiró un sentido individualista y liberal que con retraso llega a España, obra de los doctrinarios que propagaron el régimen político de la Revolución francesa.

Ello moldeó unos Municipios con muy limitadas funciones, sin contenido social alguno, que empujados por un rabioso sectarismo anti-religioso, hizo posible la desamortización en la forma tan desordenada y arbitraria que se realizó, y que a nuestro pobre criterio fué la principal causa de la ruina y miseria de los pueblos rurales, a la vez que dió vida a una legión de aprovechados grandes terratenientes. El Estado y los Municipios se quedaron sin montes, pasaron éstos de las «manos muertas» a las «manos vivas» de aventajados grandes propietarios. Se mantenía fija la idea de la propiedad como derecho absoluto conforme a la Declaración de los Derechos del Hombre, y de ahí que los adquirentes de esos grandes patrimonios, abroquelados en esa posición del derecho de propiedad, absoluto, rígido e incontrolado, procurasen los mayores rendimientos, utilizando el trabajo de aquellos vecindarios que antes se sentían copartícipes con su respectivo Municipio de aquella riqueza que fué base de sustentación de legiones de campesinos convertidos, por obra de la desamortización civil, en desafortunados asalariados o arrendatarios de los nuevos dueños.

Este estado de conciencia tan exaltado en muchos casos hizo fracasar en varias ocasiones proyectos de reformas bien concebidos y estudiados. Los abusos fueron en aumento, el desorden cundió sin que bastasen para impedirlo nobles esfuerzos aislados de gobernantes, de corporaciones ejemplares, ni el empeño tesorero de los Servicios forestales. En la Exposición de Motivos del Real Decreto de 22 de septiembre de 1922—sobre las repoblaciones de raso y calveros en los montes públicos—, se proclamaba la impotencia del Estado cuando se decía, que a pesar de las beneficiosas leyes y de los loables esfuerzos que con celo e inteligencia viene desplegando el Cuerpo de Ingenieros de Montes, es forzoso reconocer que «no ha podido el Estado por insuficiencia de sus medios económicos, alcanzar en esta obra la debida intensidad que impida continúen improductivas y estériles millares de hectáreas de montes de utilidad pública». Esta declaración es harto expresiva y no precisa comentario alguno.

Por otra parte, son muchos los testimonios oficiales en los que se denunciaban impurezas en la gestión de los montes públi-

cos, irregularidades en sus aprovechamientos, con escandalosos lucros que no llegaban sino en casos muy contados y mermados a los pueblos propietarios. Todo ello justifica la reforma. Uno de los más prestigiosos Ingenieros de Montes, don Octavio Elórrieta, en la celebración del primer centenario de la fundación del Cuerpo de Ingenieros de Montes, pedía como tarea apremiante la redacción de un Código forestal «y de una Ley de montes apropiados a la época presente» (1).

Años antes, otro prestigioso Ingeniero, don Enrique de las Cuevas, declaraba que el interés que en todo tiempo pusieron los gobernantes españoles por conservar y mejorar la riqueza forestal de la Nación, ha producido tal aglomeración de leyes, decretos, órdenes y circulares, unas vigentes, otras derogadas o modificadas, que con la jurisprudencia dictada sobre la materia hace difícil determinar en un momento dado, para quien no sea muy conocedor de dicha legislación, cual es la disposición aplicable a un asunto concreto y más todavía encontrarla (2). Y en nuestros días, el Profesor Jordana de Pozas declara que son abundantes las contradicciones de nuestro derecho positivo, que ofrece una larga serie de antinomias, lagunas y contradicciones (3). Y Guaita señalaba como una de las características de nuestra legislación, «falta absoluta de unidad en sus líneas generales, diferente régimen jurídico para montes que se encuentran en circunstancias idénticas... y, en suma, desorientación» (4).

OPORTUNIDAD DE LA NUEVA LEY

Llega la nueva Ley en un momento propicio, con un clima favorable en extremo, con unos Servicios forestales bien organi-

(1) *Las tierras incultas y los montes en la política económica de España*. Madrid, 1948, pág. 82.

(2) *Índice legislativo forestal*. Huesca, 1925, pág. 3.

(3) Prólogo a la obra de A. GUAITA, *Régimen jurídico-administrativo de los montes*. Santiago, 1951.

(4) Obra citada, pág. 21.

zados, llenos de brío y de ilusión, que indudablemente han de favorecer y facilitar una fértil aplicación de la misma.

Con razón, en su brillante preámbulo, dice la nueva Ley que, «hoy no es necesario mostrar aquí, como fué hace un siglo, las excelencias de los montes, ni justificar la necesidad de conservar mejorando los existentes y de recuperar para arbolado las enormes extensiones que en nuestro país sólo son apropiadas para su cultivo, puro o en armónica combinación de pastizales para sustento de la ganadería, porque todos los españoles conocen mundialmente indiscutidos postulados». Ello es evidente. En el ámbito ciudadano prendió fuertemente la incesante campaña que Joaquín Costa realizó, y que tras numerosos escritos y elocuentes disertaciones, condensó en su célebre libro «La fórmula de la agricultura» en el que figuraba entre otras conclusiones, la siguiente:

«Iniciar de un modo, aunque lento, seguro y eficaz, la repoblación forestal de nuestras montañas, que la ciega codicia ha desarbolado, y remediar los trastornos y perturbaciones que ha sufrido por esta causa el régimen de los hidro-meteoros. Tienen que seguir para regenerarse las selvas, idéntico proceso y camino que en los primeros días de la creación, de los llanos a las alturas; principiar por los valles y tierras sustanciosas, acometer luego las faldas y trepar por la ladera arriba, ganando el terreno palmo a palmo hasta invadir y ocupar las cumbres».

Omitimos recoger aquí algunos de sus más encendidos discursos en los que, con verdadera exaltación mística, demostraba a los pueblos y Municipios, que precisamente la base de su grandeza radicaba en el monte, y tras fustigar la rapacidad, las usurpaciones injustificadas y los escandalosos abusos advertidos en el disfrute y aprovechamiento de estos montes, pedía una ley severa para castigar con toda dureza los atentados que se cometieran contra la integridad del patrimonio forestal. La obra de Costa tuvo buen número de seguidores y logró calar en el alma ciudadana hasta crear un verdadero estado de opinión, no solamente propicio, sino entusiasta de la repoblación forestal. Transcurridos varios lustros, fué José Antonio, como anteriormente lo hicieron otros pensadores nacionales, el que recogió este an-

helo, llegando a sostener en el célebre discurso de Valladolid que «hay que devolver al bosque miles de hectáreas de terreno improductivo que sólo sirven para perpetuar la miseria de quienes lo cultivan». Ello confirma cuanto antes decimos, de cuán propicia es la coyuntura actual para las máximas realizaciones en orden a la política forestal.

También en el orden técnico el clima actual es sumamente favorable. La obra ingente llevada a cabo por el Patrimonio forestal, por los Servicios técnicos de la Administración pública, constituyen el mejor argumento para proseguir sin vacilaciones y titubeos en esa tarea creadora que es la repoblación y conservación forestal.

Por otra parte, en el aspecto económico y administrativo se ha logrado tras numerosas asambleas y estudios municipalistas que las Corporaciones locales se asocien con el mayor entusiasmo a la obra de la restauración de la propiedad forestal, convencidos de que ella representa la fuente más saneada de sus haciendas, según han podido comprobar en estos últimos decenios, en los que tan pingües rendimientos obtuvieron de los aprovechamientos forestales, cada día más densos y variados, pues interesa tener muy en cuenta que éstos no se limitan, como vulgarmente se creë, a los aprovechamientos de madera y leña, ya que adquieren también inusitada importancia, junto a los pastos, las resinas, esparto, etc.

CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA LEY

La brillante Exposición de Motivos de la misma, muestra en cierto modo las notas características de la nueva Ley, que no vamos a considerar en este trabajo, para concretarnos únicamente a cuanto hace relación a los montes de las Entidades locales.

Como nota bien destacada puede apreciarse en la nueva Ley una especial preocupación por la defensa e integridad de la propiedad forestal municipal. En efecto, a lo largo del articulado de la misma se aprecia fácilmente esta plausible preocupación, que Dios haga realidad, y se evite de una vez para siempre esa escandalosa usurpación, fuente de rebeldía ciudadana, de que han

sido víctima los patrimonios concejiles. En la mente de todos están las graves discordias, que como consecuencia de tales abusos, tantas veces perturbaron la paz bucólica de nuestros Municipios rurales y que al generalizarse sirvieron de bandera revolucionaria con el atrayente programa de «el rescate de comunes». La nueva Ley de Montes cuida con singular acierto de este problema y adopta medidas que de seguro contribuirán a la mejor conservación de estos patrimonios vecinales, llegando en su artículo 10 a preceptuar que la inclusión de un monte en el Catálogo otorgará la presunción de su posesión a favor de la Entidad pública a cuyo nombre figure, sin que esta posición pueda ser combatida ante los Tribunales de Justicia por medio de interdictos o de procedimientos especiales, mandando a los Gobernadores civiles que asistan a tales Entidades para la recuperación de sus montes. Se dispone además, que cuando la Administración forestal sea objeto de un procedimiento del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, podrá presentar demanda de contradicción sin prestar caución.

Otra medida precautoria, verdaderamente trascendental es la de ser requisito indispensable para la inmatriculación en el Registro de la Propiedad, de fincas colindantes con montes catalogados, el que haya de acompañar al título certificación de la Administración forestal acreditativa de no hallarse comprendido el predio que se pretende inscribir en monte declarado de utilidad pública. Lástima que sea menester modificar alguno de los textos vigentes de la reciente legislación sobre Régimen local y muy particularmente de la Ley Hipotecaria, ya que fácilmente se advierten contradicciones y discrepancias.

RESTRICCIONES A LA SOBERANÍA MUNICIPAL

En cuanto al régimen jurídico y económico de los aprovechamientos de los montes de las Entidades locales, como advierte la Exposición de Motivos, los disfrutes habrán de realizarse en lo técnico-facultativo, conforme a reglas de la Administración pública. Es decir, que se mantiene la clásica subordinación a

normas generales de la Administración estatal, pero acentuándose en la nueva Ley las limitaciones a que se someten a las Corporaciones propietarias cediendo, en parte, al influjo de ese creciente intervencionismo estatal que inevitablemente había de dejarse sentir también en la economía forestal del país. Por unas causas o por otras, el principio de autonomía municipal está en quiebra, y lo que es más sensible, se empequeñece y reduce en demasía la intervención y la potestad dominical de los Municipios aun en los meramente administrativos, y esto produce inevitable mortificación en los pueblos, dando lugar a recelos y desconfianzas por parte de los vecindarios. Mucho tememos que esto agrave la tirantez que con frecuencia se advierte en las relaciones de los Municipios con los Servicios técnicos que tienen a su cargo la función directora de estos aprovechamientos. Es un aspecto político que no debe olvidarse, máxime cuando tan pingües rendimientos se derivan de algunos aprovechamientos, que en ocasiones llegan muy mermados y exiguos a las arcas municipales.

No nos parece acertado el artículo 38, en el que se preceptúa que, «las Entidades locales realizarán el aprovechamiento de sus montes con subordinación en lo técnico-facultativo, incluida la fijación de precios mínimos de los productos, a los que disponga la Administración forestal, y en lo económico, a lo que establezca la legislación de Régimen local sobre administración del patrimonio y sobre contratación». Tiene demasiada trascendencia el plan de aprovechamientos de los montes, así como la fijación de los precios mínimos de los productos para que no se dé una intervención principalísima a la Corporación propietaria cuando se acuerde sobre estos particulares, o al menos se establezca un régimen de garantías eficientes para en los casos en que haya discrepancia con lo acordado por la Administración forestal, pueda con toda rapidez ser objeto de impugnación, y que el Ayuntamiento defienda la posición más ventajosa y conveniente a los intereses municipales.

Algo parecido ocurre con el artículo 35, pues tanto para una cuestión tan trascendental como es la fijación del área de pastoreo e incluso para limitar o prohibir el pastoreo del monte, ape-

nas se reduce la facultad de la Entidad propietaria a una mera audiencia, sin que haya posibilidad de contradicción eficaz de estas decisiones que la Administración estatal adopte. La misma indefensión se advierte en los pronunciamientos que haga en los casos de terrenos erosionables, en los que el Municipio propietario no es parte en cierto modo en el expediente que se tramite y que la Administración resuelve señalando obras y trabajos de conservación del suelo, que pueden significar un elevado coste y quebrantos importantes para los intereses municipales.

Ciertamente que muchas decisiones referentes al régimen de aprovechamientos de la propiedad forestal, escapan al conocimiento e ilustración de las Entidades locales, que no están preparadas para resolver cuestiones técnicas y porque además en otros casos pudiera arrastrarlas el mezquino egoísmo de beneficio inmediato a tomar medidas francamente opuestas al interés de los montes, y deslumbrados por el espejismo de ganancia inmediata, adoptar medidas esquiladoras de los mismos; pero ello no debe ser obstáculo para que antes de resolver la Administración forestal, se dé una participación, una intervención directa a las Corporaciones municipales propietarias y se establezcan remedios o recursos ágiles y eficientes para oponerse, cuando así procediera, a las determinaciones principales que adopte dicha Administración, pues la realidad nos dice que también ésta se equivoca, y que de tales equivocaciones en muchos casos derivan graves quebrantos económicos para la Corporación y perjuicios para los vecindarios. En las cuestiones trascendentales de la economía forestal resulta demasiado empequeñecida la intervención que se le concede a la Entidad propietaria, y es de esperar que las normas reglamentarias que se anuncian repararán en parte este inconveniente. No debe olvidarse el fondo político y ciudadano que ofrecen muchas de estas cuestiones y la suspicacia de estos vecindarios es mucha. De ahí la necesidad de que intervengan directamente para evitar toda sospecha de impureza y lograr una colaboración efectiva en esa tarea trascendental de engrandecer la riqueza forestal del país.

Late en la nueva Ley una preocupación clásica en nuestra antigua legislación, que se traduce en un cuidado casi excluyente por el propio monte, como si las demás necesidades del Municipio no mereciesen atención. Así, en el artículo 38 se dispone que las Entidades locales vendrán obligadas a destinar el diez por ciento del importe de los aprovechamientos que realicen de sus montes, propios o comunes, para su inversión en la ordenación y mejora de los mismos, porcentaje que podrá ser elevado en los casos en que resulte aconsejable por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, pero todo esto puede hacerse con sólo la audiencia del Ministerio de la Gobernación, sin que para nada se tenga en cuenta el parecer de la Corporación local propietaria. El artículo 29, al regular el plan de mejoras de carácter obligatorio, admite que se incluya cualquiera que se estudie y justifique en el más amplio sentido del concepto de mejoras de orden técnico, social, económico o financiero, «que contribuyen a la prosperidad de la finca». ¿Y la prosperidad del pueblo? ¿Es que no interesan la realización de mejoras que afecten a la generalidad del vecindario?

Sabido es que la Ley de Régimen local impone a los Ayuntamientos una serie de obligaciones mínimas de orden principalísimo que muchos Municipios rurales no han podido atender por falta de medios económicos. Hay muchos Municipios forestales sin abastecimiento de agua potable; algunos totalmente incomunicados que contemplan desesperados cómo pasan los años sin que se construya la ansiada carretera o camino vecinal, que de antiguo viene figurando en los planes aprobados por el Estado (5).

Bien merecía la pena que la nueva Ley de Montes hubiese regulado con la necesaria amplitud y agilidad un régimen de aprovechamientos extraordinarios que, afectados por la reali-

(5) Vide nuestra obra *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*. Madrid, 1956.

zación de esas obras principales, permitiesen una inmediata realización de las mismas.

Con la «afectación» de los rendimientos que se obtuvieran con planes especiales, extraordinarios, las Corporaciones propietarias de estos montes podrían conseguir la realización de esas obras de interés vital para el vecindario y podrían anticipar la ejecución de esa carretera suspirada que el Estado no subasta sencillamente por falta de consignación, o el proyecto de abastecimiento de agua potable cuya urgencia no precisa ponderación, etc., etc. Como ya consignamos en otro trabajo, desde la promulgación de la vieja Ley de Carreteras, se admite la construcción de éstas por los particulares y por los Municipios. Es triste que en nuestros días aún haya pueblos totalmente incomunicados, pero tal realidad no puede ser desconocida. La nueva Ley de Régimen local, en su artículo 251, impone a las Diputaciones provinciales que establezcan una red de caminos vecinales para comunicar los núcleos de poblados que excedan de 75 habitantes, mas a pesar de ello, la escasez de medios económicos no le permite abordar obra tan trascendental, ya que ni aun con la subvención que el Estado otorga para tales menesteres puede realizarse.

En cambio, la potencia económica que en muchos Municipios representa la propiedad forestal que integra el patrimonio de los mismos, ofrece recursos más que suficientes para la inmediata realización de estas obras trascendentales y que serían la redención de muchos Municipios modestos enclavados en zonas de alta montaña, especialmente en las provincias pirenaicas, donde aún quedan Municipios incomunicados y con carreteras iniciadas que el Estado no ultima por el elevado coste de su construcción.

Completaría ello una clara colaboración con la política estatal de fomento del turismo, ya que en la mayor parte de estos pueblos pirenaicos, que aún siguen incomunicados y sin contactos con los avances del progreso, ofrecen magníficos paisajes de extraordinaria belleza y singular atractivo. Hábilmente manejado el potencial económico de la propiedad forestal, que en algunos Municipios alcanza una cuantía de verdadera opu-

lencia, se lograrían mejoras y beneficios muy estimables para los vecindarios respectivos. A tal fin precisa que las normas legales faciliten su realización garantizando una administración honrada y progresiva, sin abandonar en lo más mínimo la integridad y buen estado de su acervo forestal. No puede olvidarse que los montes son *de los pueblos y para los pueblos*.

Faltan en la nueva Ley normas que encaucen una auténtica y eficaz coordinación de servicios. La coordinación tiene en nuestra legislación muchos antecedentes, aunque ciertamente son escasas las realizaciones prácticas. La coordinación de servicios es una sencilla concentración de fuerzas para la realización inmediata de aquello que interesa al bien común. Mediante esta ordenada movilización de servicios o de fuerzas, se logra la realización de una obra o reforma determinada que en otro caso, no obstante su interés y trascendencia, resultaba difícil o imposible su realización.

En materia forestal esta coordinación es más necesaria, más concretamente puede afirmarse que es imprescindible y a tal efecto bueno hubiera sido que la nueva Ley hubiese sentado las bases para que en los supuestos contemplados se llegase a una coordinación de servicios efectiva. Hay que convertir en realidad, siguiendo un cauce legal meditado, los tantas veces repetidos compromisos de cooperación que, recordados con frecuencia en los brindis del banquete, no llegan al mundo de las realidades. Hay grandes cotos forestales que no se explotan por falta de la carretera, del sencillo camino vecinal que permita llegar al mismo. La carretera figura incluida en el plan de obras públicas, pero los servicios de este Ministerio no le conceden demasiada importancia a la construcción de la citada carretera, sobre todo, si por los servicios forestales no se logra observar la obligada subordinación a la competencia específica del ramo de obras públicas, y así pasa el tiempo sin que se construya la carretera que, si de por sí es interesante, puesto que va a sacar de su incomunicación a todo un valle, es de urgencia suma su realización cuando va a hacer posible la movilización de una riqueza forestal considerable, máxime en momentos en que la coyuntura económica de la nación exige un máximo rendimiento. Lo propio decimos

de otras cooperaciones que favorecerían grandemente la mejor utilización de la riqueza forestal del país. Por eso una Ley nueva como la que glosamos, ha debido estructurar una coordinación de servicios que mediante normas coactivas meditadas convenientemente, permitiesen la realización práctica y efectiva de ayudas y colaboraciones propugnadas y consagradas en asambleas, congresos y banquetes. Insistimos en que es necesario llegar a ello precisamente en lo que afecta al patrimonio forestal, cuyas posibilidades económicas se acrecentarían enormemente con esa concentración de esfuerzos dirigidos hábilmente siguiendo criterios técnicos depurados. Falta en la nueva Ley la regulación adecuada para llegar por un proceso jurídico a esta realización.

CIRILO MARTÍN-RETORTILLO

Ex-Decano del Colegio de Abogados de Huesca