

REVISTA CRÍTICA

DE

DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1958.

No XXXIV

Noviembre-Diciembre 1958

Núms. 366-367

Naturaleza jurídica de los montes públicos según la nueva ley que los regula

S U M A R I O

1. Naturaleza jurídica de los montes públicos.—2. Legislación forestal.—3. Catálogo de los montes públicos.—4. Deslinde de los montes públicos.—5. El Patrimonio forestal.—6. Intervención administrativa en los montes de propiedad privada.—7. Beneficios que otorga la ley.—8. Conclusión.

Examinaremos esencialmente la naturaleza jurídica de los montes públicos según la doctrina, la legislación del pasado siglo y la del presente que precedió a la vigente Ley de Montes promulgada el 8 de junio de 1957, con alusiones esporádicas a la regulación que ésta hace en punto a los montes, tanto de propiedad pública como privada, ya que la inserción de este trabajo en la REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, en orden al espacio, no puede permitir ser más extenso.

1. *Naturaleza jurídica de los montes públicos.*—Aunque haya quien sostiene, como Porrini Ranieri (1), que nunca puede decirse

(1) *L'Amministrazione forestale*, «Trattato di Diritto amministrativo», de Orlando, vol. V, pág. 492.

que el Estado ejerza sobre los bosques un derecho de natur análoga a aquél que corresponda a las cosas de dominio pùl que nosotros llamamos común, veremos cómo tienen bastante e logia, puesto que son inalienables e imprescriptibles en nuestro recho los catalogados como públicos, con la salvedad, respecto esta última condición, en cuanto a los estatales.

El mismo Porrini sostiene que la ley italiana confiere a algun bosques la nota jurídica de inalienabilidad, si bien el uso que hace la Administración pública y los derechos que eventualmente ejercitan sobre ellos los particulares, se diferencia de modo absoluto de aquellos que hacen relación con los bienes de dominio público calificados por nosotros de común.

Atribuye entre los bienes indisponibles el Código civil italiano (art. 826) los bosques y las minas, que nosotros incluimos entre los de dominio público especial.

Zanobini (2), considera la indisponibilidad como el no cambio de destino, y da a entender que los indisponibles pueden transferirse y enajenarse, pero ¿se puede hacer a entidades privadas o a particulares? Acaso puede suceder en el Derecho italiano, mas esa calificación de bienes patrimoniales indisponibles no rezaría bien en nuestro Derecho.

Entre nosotros las minas sometidas a la explotación indispensable se otorgan a los privados a perpetuidad; por eso las configuramos de dominio público especial, y asimismo los montes catalogados, pues aunque inalienables, se admite en ellos arriendos y gravámenes privados (servidumbres), y aun permutas con montes de particulares, y también su prescripción a largo plazo, al menos para los montes del Estado.

Amén del aprovechamiento circunstancial de los abrojos, hierbas, cortas de leñas y talas de árboles, que los propietarios de los montes pueden enajenar en subasta o directamente, con arreglo a la tesis que sustentamos sobre percepción de frutos accesorios, suelen concederse derechos a los particulares del aprovechamiento o del rozo para ganados y de pastos, no sólo en los montes del Estado, sino en los de los pueblos, Municipios, Provincias que consorcién con el Estado la repoblación, lo cual suele consignarse

(2) Vid. ZANOBINI, *CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, t. I, 1947, pág. 130.

en las cláusulas del consorcio entre el Patrimonio Forestal y las Entidades locales dueñas de los montes catalogados.

Las servidumbres de pasto son reconocidas sobre los bosques del Estado por Porrini, con referencia a Italia (3), como una vieja tradición y respondiendo a necesidades antiguas, y con fundamento jurídico en el art. 682 del Código civil de 1865, que regulaba y disciplinaba el aprovechamiento de los pastos.

Lo evidente es que no se pueden dejar insubsistentes en los montes públicos las servidumbres de aguas y de paso, aun en beneficio de predios dominantes, aunque no sean de las colectivas de paso para ganados, conocidas con los nombres de cañada, corral o vereda y reconocidas en el art. 570 del Código civil español.

Porrini (4) admite en los bosques públicos derechos de aprovechamiento ejercitado por los particulares. Alude, sin duda, a los de los Municipios, y agrega que el uso que haga la Administración de ellos debe de tener por fin principal el bien general, mas debe asegurar algún aprovechamiento (vecinal).

Ello no destruye nuestra tesis dominical pública de los montes, si bien les atribuyamos un carácter excepcional especial, no común, si se quiere gobernables a la par por el Derecho administrativo y por el Código civil, incluidos en zona intermedia participantes del dominio público y de gravámenes privados, como las servidumbres.

Así podemos poner, por vía de ejemplo, el derecho de servidumbre de paso de carros o de arrastre de madera, que tienen o pueden tener los dueños de montes privados limítrofes, sobre los públicos, distinto del derecho de aprovechamiento de leñas o de pasos ejercitable por los vecinos, que caracterizan los montes de aprovechamiento común, que es un derecho personal administrativo por razón de vecindad.

Es, pues, cierto lo que dice Porrini, que «los derechos de los usuarios tienen un contenido de índole privada y son en todo iguales a aquellos que tienen y pueden ejercitar sobre la propiedad forestal de un ente moral o de cualquier persona».

Observa, sin embargo, Porrini que el intento de conseguir una renta es secundario, que la Administración tiene que aplicar los

(3) *L'Amministrazione forestale*, cit., vol. V, págs. 493-495.

(4) Loc. cit.

métodos que la ciencia aconseje para obtener del modo más seguro un efecto útil desde un cierto punto de vista.

En conclusión: consideramos los montes como un dominio público especial que está afecto a un interés público (regulan las aguas y el estado higrométrico de una comarca y contribuyen al incremento de la riqueza nacional), si bien, con excepciones, a las líneas y características generales del dominio público.

2. *Legislación forestal.*—Siempre han tenido en nuestro país los montes mucha importancia, no sólo desde el punto de vista económico, por sus maderas para la construcción de buques, muebles y edificios, para entibiar las minas y proporcionar material para el carbón vegetal, sino también por el interés social que representa la riqueza forestal, al distribuir convenientemente las aguas, evitando acumulaciones y torrenteras dañosas, y purificar la atmósfera. De los árboles se extraen también ciertas sustancias de posible utilidad para el hombre, como la colofonia y sus derivados resinosos, y, en general, de la madera se obtienen, mediante la química industrial, productos muy estimables en la vida económica del país, como fibras textiles, pasta para papel, etc. De aquí la preocupación que en todos los tiempos ha suscitado esta riqueza y el deseo social y político, persistentemente mantenido, de conservarla y acrecentarla.

Ya en las Cortes de Cádiz se discutía la necesidad de que los montes fueran cultivados por los pueblos, impugnando la desamortización el Cardenal Inguanzo, cuando se pretendía que los dueños del suelo considerasen suyo el vuelo forestal perteneciente a los Municipios y a los pueblos.

El 22 de diciembre de 1833 se promulgaron las Ordenanzas generales de Montes, considerando como tales las fincas con árboles destinados para la construcción civil o naval, carboneo, combustible o cualquier otra aplicación de utilidad común de toda especie, siempre que sea distinto a olivares y árboles frutales, y los terrenos que no sean útiles para el cultivo o grano.

Las disposiciones legales clasifican los montes en razón de la persona a que pertenecen, ordenan los aprovechamientos de los montes públicos y regulan la acción de policía, no solamente limitadora de los derechos dominicales de los particulares, sino en su

aspecto de fomento forestal, favoreciendo y auxiliando la reposición. En la denominación de montes se incluyen no sólo las grandes elevaciones de terreno, sino también la tierra inculta, cubierta de árboles, matas e incluso de terrenos desnudos de vegetación que sean aptos para la creación de árboles. Luego debemos entender por montes, de modo general, como lo que es susceptible de aprovechamiento forestal.

La ley de 24 de mayo de 1863 reputó como montes públicos los del Estado, los de los pueblos y corporaciones que dependían del Gobierno, dividiéndolos en montes del Estado, montes de los Pueblos y montes de los Establecimientos.

Los montes públicos se clasificaron, según dicha ley: *a)* en exceptuados de venta, si lo creyera oportuno el Gobierno; y *b)* en situación de venta, por las leyes desamortizadoras de 1 de mayo de 1855 (5) y 11 de junio de 1856 (dehesas boyales), y la de Montes, de 24 de mayo de 1863.

Dicha ley de 1863 y el Reglamento de 17 de mayo de 1865, se referían a las porciones de tierra con plantío de árboles y arbustos no frutales, o susceptibles de su repoblación, por estar cubiertas de mata o árgoma (6).

Ya dijimos que dicha ley clasificó los montes públicos en montes del Estado y montes de los Pueblos y Establecimientos públicos, los cuales podrán pasar a la primera clase en el momento en que el Estado desee adquirirlos, lo cual se hará mediante convenio. No se habla de montes provinciales, pero sí, en la nueva Ley de Régimen Local, de los montes catalogados, incorporándolos al dominio público, considerándolos inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 282, núm. 2, y 284, en relación con el 188 de la ley de 24 de junio de 1955, y el art. 4.^o, núm. 2, del Reglamento de Bienes de las Entidades locales).

Aunque la Ley de Régimen Local no dice que los montes de los Pueblos sean bienes de dominio público, tampoco los considera pa-

(5) El Decreto de 26 de octubre de 1955, para aplicación de dicha Ley clasifica los montes en no enajenables (abetos, pinos o hayas, robles...); de enajenación dudosa o aplazables (arcornoques, castaños..), y enajenables (todos los demás).

(6) Vid. GUARDA, *Régimen jurídico de los montes*, 1951, pág. 4; el art. 1.^o de las Ordenanzas de 22 de diciembre de 1933, la R. O. de 23 de mayo de 1846, la R. O. de 24 de diciembre de 1895 y el R. D. de 30 de mayo de 1894, art. 4.^o.

trimoniales, aunque así se interpreta por algún administrativista español, considerándolos como comunales, y que a su vez los proclama inalienables, imprescriptibles e inembargables (7).

García Oviedo (8) entendió que no es exhaustiva la enumeración de bienes de dominio público municipal aparecida en la Base 19 de la ley de 17 de julio de 1945 de Régimen Local, y que deben de ser públicos por analogía con los montes provinciales catalogados, que lo son según la Base 47 y la ley articulada de 16 de diciembre de 1950, texto refundido de 24 de junio de 1955 (art. 282, núm. 2).

En la ley de 24 de mayo de 1863 se decía que «serán exceptuados de venta, prescrito por el art. 1.^o de la ley de 10 de mayo de 1855, los montes públicos de pino, roble, haya, cualquiera que sean sus especies, siempre que consten de más de 100 hectáreas» (art. 2.^o). ¿Ha querido decir esto que el estar exceptuados de desamortización lo eran en cuanto al ejercicio de una facultad, no obligatoriamente? (9).

Puede afirmarse que lo estaban obligatoriamente, sobre todo los bienes comunes exceptuados de venta para el aprovechamiento de los vecinos, como son los de los Pueblos y Municipios.

Se podía, sin embargo, permutar por otros públicos o de particulares que revistiesen carácter de utilidad pública (art. 26, Reglamento de 8 de enero de 1940), que fuesen de las especies exceptuadas en la vieja Ley de Montes (art. 4.^o) (10), y adquirir por compra, aunque se tratase de montes incluidos en el Catálogo de utilidad pública otros pertenecientes a los Pueblos.

La excepción confirma la regla de la inalienabilidad y de toda dificultad a la transmisión de dominio, como la imprescriptibilidad (11), a menos que falten documentos que acrediten la propie-

(7) JORDANA DE POZAS, Prólogo de la obra citada de A. GUAITA, *Régimen jurídico administrativo de los Montes*.

(8) La teoría del dominio en la nueva Ley de Bases de Régimen local, «Rev. de Est. de Ad Local», julio-agosto 1946, tím. 28, pág. 361 SIERIN BUSTELO tipifica los montes municipales catalogados como de propiedad distinta de los demás bienes propios, Distinta titularidad de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de utilidad pública, «Rev. de Est. de la Vida Local», 1956, núm. 86, pág. 165.

(9) El art. 407 hace nueva enumeración del servicio público de aguas.

(10) Vid. R. D. de 12 de diciembre de 1912

(11) GUAITA, *Régimen jurídico-administrativo de los Montes*, págs. 43 y 44; estima que las leyes desamortizadoras facultan a no enajenar montes, no que prohíban la enajenación, y concluye en favor de esta tesis legal, no jurispru-

dad pública, prescribiendo entonces a los treinta años (art. 12 del Reglamento de Montes, Reales órdenes de 4 de abril de 1883 y 14 de enero de 1839, art. 14, ap. b), de la ley de 8 de junio de 1957).

Estimamos modalidad especial de dominio público la de los montes, pues amén del apuntado derecho de permuto y de la prescripción de treinta años, en el art. 9 de la ley de 24 de mayo de 1865 ya se declaraba que «subsistirán en los montes públicos las servidumbres y aprovechamientos vecinales que existan legalmente, siempre que sean compatibles con la conservación del arbolado» (arts. 339 de la ley y 47 y sigs. del Reglamento).

Es absurdo llamar públicos a los montes del Estado y de otras Administraciones y decir, en cambio, la R. O. de 8 de enero de 1906 que «son bienes patrimoniales de propiedad privada»; así, con toda la redundancia. Y el hecho es que hay una disponibilidad libre, como los auténticos bienes patrimoniales. ¿Que no tienen todas las características del dominio público común? Pues considerémoslas de dominio público especial.

Gascón y Marín (12) no vacila al incluir a los montes de utilidad público como de «dominio público», comprendidos en el número 2 del art. 339 del Código civil—destinados al fomento de la riqueza nacional—, pese al criterio contrario a la Administración expresado en los Decretos de 10 de octubre de 1902 y 24 de febrero de 1908. Sin embargo, el R. D. de 24 de febrero de 1908 reconoce que «los montes exceptuados de la venta, por revestir caracteres de utilidad pública e interés general y por sus condiciones de propiedad patrimonial, tienen que estar y están vinculados a un régimen administrativo especial, consignado en las leyes del ramo».

Royo Villanova (13) justifica también que los montes de la Administración no deben de ser objeto de propiedad privada.

También se exceptuaban de venta: 1º, los montes de aprovechamiento y administrativa, al poder permutarse los catalogados o venderse los de los pueblos. Insisto, en que la excepción confirma la regla, tanto más que a pesar de estas operaciones de transmisión no alteran la naturaleza jurídica dominical de los montes, pues siguen siendo de dominio público. Ya sostendemos nosotros la celebración de negocios jurídicos entre Administraciones de bienes públicos, conservando la naturaleza jurídica del dominio público, aun cuando el destino, siempre público, sea otro.

(12) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 1951, págs. 398-399.

(13) *Elementos de Derecho Administrativo*, t. II, 1948, pág. 626; 1950, página 620.

chamiento común, con arreglo a la ley de 1.^o de marzo de 1885 (art. 2.^o), y 2.^o, las dehesas boyales, es decir, destinadas a ganado de labor (art. 1.^o, Ley de Desamortización de 1856).

Se ve clara la protección dominical frente a los intentos de usurpación por parte de particulares en el R. D. de 8 de mayo de 1884, que constituye, por así decirlo, el Código penal en materia de montes. En sus artículos se permite la imposición de multas a los que ocupan o roturan parte de un monte, a los que alteren hitos o mojones y a los que podaren o mutilaren árboles de modo que los inutilicen, así como a los dueños de ganado que permitan su entrada en montes públicos.

La nueva Ley de Montes de 8 de junio de 1957 recoge nuestro criterio, que ya hemos sustentado en la monografía sobre el *Dominio público* (14), y en el *Manual de Derecho administrativo español* (15), considerándolos como de dominio público, si bien especial.

Los montes incluidos en el Catálogo, según la nueva Ley de Montes de 8 de junio de 1957, son de dominio público, por su carácter de inalienables e inembargables y no sujetos a tributación.

Así vienen a declararlo los arts. 2 y 3 de la ley: «Los montes en el Catálogo sólo podrán ser enajenados mediante ley, salvo en los casos en que lo autorice la presente u otras leyes especiales, y las de expropiación forzosa para obras y trabajos y cuyo interés general prevalezca sobre la utilidad pública de los montes afectados. La indicada preferencia se sustanciará en expediente separado, en el que será oído el Ministro de Agricultura.»

La propiedad forestal catalogada es inembargable. Por excepción podrá constituirse garantía hipotecaria sobre aprovechamientos de los montes afectados, y la enajenación sólo podrá dirigirse contra la renta o aprovechamiento del monte gravado.

El monte catalogado como de dominio público lo incorporamos a la subclasificación de especial, en contraposición a dominio público común, por ser capaz jurídicamente de soportar servidumbres, e incluso en beneficio privado o de dominio privado, puesto que la ley no distingue el carácter del ente o persona beneficiaria o titular de la servidumbre, y que puede ser prescrito el dominio si

(14) Págs. 136 y sigs.

(15) Págs. 349 y sigs.

un tercero acredita la posesión efectiva ininterrumpida por más de treinta años.

En el Catálogo de montes de utilidad pública se reflejarán—según se expresa en el art. 16 de la Ley de Montes de 1957—las servidumbres y demás derechos reales que graven los inscritos y registrados en el mismo, con determinación de su contenido y extensión, beneficiarios, origen y título en virtud del cual fueron establecidos.

La Administración determinará a tales efectos la condición jurídica de las servidumbres y demás derechos reales actualmente existentes.

Las ocupaciones temporales de los montes catalogados se han de hacer, a nuestro parecer, en interés público, aun cuando la ley no esté clara a este respecto, pues el art. 20 dice que, con carácter excepcional y previa audiencia de los interesados, de la Asesoría Jurídica y del Consejo Superior de Montes, el Ministerio de Agricultura podrá establecer servidumbres o autorizar ocupaciones de carácter temporal en montes del Catálogo, siempre que se justifique la compatibilidad de unas y otras, con el *fin y la utilidad pública* a que estuviera afectado el monte. Si se trata de montes comunales o propios, las servidumbres y ocupaciones podrán ser concedidas cuando proceda por la Administración forestal, previo informe favorable de las Entidades locales si estuvieran declarados de utilidad pública.

Sin embargo, el art. 21 agrega que «en las concesiones administrativas podrán otorgarse servidumbres y *ocupaciones temporales* en montes del Catálogo, ajustándose a lo dispuesto en el artículo anterior», y en el artículo de referencia se señala la tramitación acabada de expresar, para autorizar la *ocupación temporal* sin fijación teleológica administrativa, si bien compatible con la utilidad pública.

3. *Catálogo de los montes públicos*.—El Catálogo de los montes es, según la ley de 1957, art. 6.^o, un Registro público de carácter administrativo, en el que se incluirán todos los montes que hubieran sido declarados de utilidad pública pertenecientes al Estado, a las Entidades públicas territoriales y a los establecimientos públicos de Beneficencia o Enseñanza.

En el Catálogo de los montes se incluirán los exceptuados de venta, distinguiéndose los que sean propiedad del Estado, de la Provincia, de los Municipios y de los Pueblos, constituyendo Entidades locales menores (art. 4.^o de la ley de 1863). Mas en virtud del art. 9, núm. 3, de la Ley del Patrimonio forestal, se habían de incluir también en el Catálogo los montes expropiados por utilidad pública, según el art. 8 del Reglamento para la aplicación de dicha Ley, todos los montes y terrenos que pertenezcan al Patrimonio forestal del Estado, con todos los beneficios que implican tal inclusión, considerándose de utilidad pública, por tanto de dominio público, pese a la denominación de patrimonio a toda la masa forestal.

Se incluirán, según la nueva Ley, en el Catálogo de los montes todos aquellos que hubieren sido declarados de utilidad pública con anterioridad a la publicación de la misma, y en lo sucesivo, por Ordenes emanadas del Ministerio de Agricultura, recibirán tal declaración, con incorporación simultánea al mencionado Registro, los montes y terrenos pertenecientes a Entidades públicas territoriales y a las de Beneficencia y Enseñanza, que estuviesen repoblados o fuese aconsejable reposar de especies forestales y reunieren las características físicas, sociales o económicas que se consignen en las oportunas disposiciones reglamentarias.

Las reclamaciones, con inclusión o exclusión de los montes del Catálogo, que establecen las Entidades afectadas y no se refieran a cuestiones de propiedad, posesión o cualesquiera otros de carácter civil, tendrán carácter administrativo y se ventilarán ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La inclusión de un monte en el Catálogo otorgará la presunción de su posesión por el Patrimonio Forestal del Estado, o por la Entidad pública a cuyo nombre figure (16), sin que esta posesión pueda ser combatida ante los Tribunales de Justicia por medio de interdictos o de procedimientos especiales, posesión que se mantendrá y recuperará administrativamente, sin que pudiera esgrimirse, no siendo mediante acción reivindicatoria, un título inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de un tercero, pese

(16) La inclusión en el Catálogo acusaba—según la Instrucción de 17 de octubre de 1922 (art. 2.^o) para los montes de las Entidades locales menores, Municipios y Mancomunidades—la posesión, pero no acreditaba la propiedad.

a la doctrina sentada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la sentencia de 30 de enero de 1958, respecto del dominio público de la zona marítimo-terrestre, que expresa no es dado desconocer a la Administración los títulos amparados en la legitimidad registral a favor de particulares, pues como preceptúa el art. 38 de la vigente Ley Hipotecaria: «A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo», de tal suerte, que interin subsistan deben ser respetados por todos, por hallarse, como dice el art. 1.^º de la precitada ley, «bajo la salvaguardia de los Tribunales, y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la ley».

Todo monte incluido en el Catálogo y que haya sido deslindado se inscribirá «obligatoriamente» a favor de la Entidad pública a quien pertenezca el dominio de la finca, mediante certificación por triplicado de dicho dominio expedida por la Administración Forestal, en la forma y en las circunstancias que previenen los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, acompañada, si existe, del plano topográfico de la finca que se pretende inscribir (arts. 8 al 12 L. de M.).

No reza para esta clase de bienes de dominio público la exclusión prevenida en el art. 5.^º del Reglamento Hipotecario para la generalidad de los bienes de dominio público, a virtud, sin duda, de que la naturaleza pública no es identificable físicamente como otra clase de dominio público, y es fácil confundirlo con los privados; y a fin de evitar, pese a la inclusión en el Catálogo, la prescripción extintiva por el transcurso de la posesión *de facto*, por terceros, ininterrumpidamente durante más de treinta años.

El artículo adicional 4.^º de la Ley de Montes de 1863 se refería a la publicación por el Ministerio de Fomento del Catálogo de los montes exceptuados de venta. Hoy su aprobación corresponde al Ministerio de Agricultura, y las operaciones de deslinde y amojonamiento a las Jefaturas provinciales forestales dependientes de la Dirección General de Montes, radicante en dicho Ministerio.

Estos montes, además de inalienables, se consideraban imprescriptibles, pues en el Reglamento de 1 de febrero de 1924 se decía que no puede legitimarse la propiedad de los terrenos roturados

en los montes comprendidos en el Catálogo, con la salvedad que luego expondremos al tratar de los deslindes.

De suerte que se equivocan, tanto el preámbulo del mencionado R. D. de 10 de octubre de 1902, como la R. O. de 8 de enero de 1906, al considerar que estos montes, que, por otra parte los llama públicos, son bienes «patrimoniales de propiedad privada»; sin embargo, el R. D. de 24 de febrero de 1908 reconoce que «los montes exceptuados de la venta por revestir caracteres de utilidad pública e interés general, y por sus condiciones de propiedad patrimonial, tienen que estar y están vinculados a un régimen administrativo especial, consignado en las leyes del ramo».

Pero, ¿no están sometidos a un régimen administrativo especial los demás bienes de dominio público, cuyas características jurídicas son la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembarcabilidad? Aunque haya modalidades distintas en punto al uso o usufructo o aprovechamiento de estos bienes, gozan—con alguna salvedad—de la naturaleza jurídica de ellos, y digo con alguna salvedad, ya que permite permutar los montes públicos por otros de particulares, para mejorar las condiciones del Patrimonio forestal, pero no para extinguirlo.

En la Ley de Bases de Régimen Local (Base 47, párrafo 3.^o) definitivamente se consideran de dominio público los montes provinciales catalogados. El señor Royo Villanova requiere que el legislador unifique su criterio para los montes catalogados del Estado y los Municipios.

Cierto que mejor es que así sea; pero después de lo que define el R. D. de 24 de febrero de 1908 y el Reglamento de 17 de febrero de 1924 y la Instrucción de 17 de septiembre de 1925, y puesto en parangón y analogía con la Base 47 de la Ley de Régimen Local, el art. 282, núm. 2, de la ley articulada de 16 de diciembre de 1950 —texto refundido de 24 de junio de 1955—y el 4.^o, núm. 2, del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, creo, no debe de haber duda del carácter público de los montes catalogados, incluso, por tanto, los de los Municipios y los Pueblos.

4. *Deslinde de los montes públicos.*—El deslinde de los montes públicos se llevará a cabo con sujeción a los siguientes trámites:

a) Las operaciones se anunciarán en el *Boletín Oficial* corres-

pondiente y mediante fijación de edictos en los Ayuntamientos, emplazándose a los colindantes y personas que acrediten un interés legítimo, sin perjuicio de notificar a aquellos cuyo domicilio fuera conocido para que presenten sus títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y asistan al acto de apeo. Los que no compareciesen personalmente o por representante legal o voluntario, no podrán formular reclamaciones en el expediente de deslinde, considerándose la publicación de los edictos como notificación personal. Se admitirán pruebas que de modo indudable acrediten la posesión ininterrumpida durante más de treinta años.

Los expedientes de deslinde serán resueltos por el Ministerio de Agricultura mediante orden motivada, que pondrá término a la vía gubernativa. Si se hubieran formulado reclamaciones sobre cuestiones de propiedad, será preceptivo el informe de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, de acuerdo con lo previsto en el R. D. de 23 de marzo de 1886.

El amojonamiento en los montes se llevará a cabo con carácter provisional, al mismo tiempo que se realice el apeo y siguiendo la línea del mismo. El amojonamiento definitivo, previo los trámites que reglamentariamente se establezcan, tendrá lugar cuando se dicte la orden aprobatoria del deslinde.

El deslinde, aprobado y firme, declara con carácter definitivo el estado posesorio, a reserva de lo que resulte del juicio declarativo ordinario sobre propiedad.

Las personas que hubieren intervenido como partes en el expediente de deslinde y resultaren afectadas por la resolución administrativa, podrán impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que en ella puedan plantearse cuestiones relativas al dominio o a la posesión del monte, ni cualesquiera otras de naturaleza civil.

Asimismo se entenderá la acción ante los Tribunales ordinarios para las Entidades públicas y los particulares que susciten cuestiones de propiedad, sin que sea preciso apurar la vía gubernativa regulada por el R. D. de 23 de marzo de 1886 (17), para quienes hayan formulado la reclamación administrativa (arts. 14 y 15 L. de M.).

(17) Hoy por el cap. III, sec. 1.^a de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (*B. O. del E.* de 18 siguiente).

5. *El Patrimonio Forestal.*—El Patrimonio Forestal del Estado creado por ley de 9 de octubre de 1935, modificada ésta por Decreto de 26 de agosto de 1935, regulado por la ley de 10 de marzo de 1941 y el Reglamento el 30 de mayo del mismo año, es un Establecimiento público; por tanto, con personalidad jurídica para restaurar, conservar e incrementar la riqueza forestal del Estado, al que se le destinan por este mismo cien millones de pesetas para atender a sus fines, pudiendo ampliarse esta cantidad inicial en la medida que lo exija el plan a desarrollar con anualidades sucesivas, cada una no inferior a diez millones.

El Patrimonio Forestal podrá adquirir terrenos a los particulares: 1.º, por consorcio u otros convenios con los particulares que aporten al Patrimonio sus terrenos, a fin de obtener una participación en los beneficios que un día se obtengan de las masas arbóreas creadas; 2.º, por compra directa, satisfecha en metálico, propuesta por la Dirección y acordada por el Consejo del Patrimonio, siendo necesaria la autorización del Ministerio de Agricultura si la compra implica un gasto superior a 500.000 pesetas; 3.º, por expropiación forzosa.

En el primer caso, parece se configura una copropiedad, por lo que la doctrina del dominio público, en cuanto al sujeto, sufre una excepción, ya que el titular del dominio debe ser la Administración. Empero la propiedad privada se considera más bien del suelo reservada al particular consorciante, no del vuelo. Desde luego puede condicionarse el consorcio declarando inalienable el derecho patrimonial del particular consorciado, bajo sanción del derecho de retracto ejercitable por la Administración, sin que ello aparezca como requisito indispensable. Hay que reconocer, no obstante, que hay una copropiedad del vuelo del Patrimonio forestal y del particular.

6. *Intervención administrativa en los montes de propiedad privada.*—Si la ley de 1863 está inspirada en un criterio poco social y más bien individualista, siendo excepción los montes no desamortizados, que quedan en carácter de públicos, el Decreto de 24 de septiembre de 1938 sobre la riqueza forestal y la ley de 4 de junio de 1940, señalan otro criterio, pues permiten una intervención de la Administración en las actividades privadas en materia de mon-

tes y en beneficio del interés general (18). Así dispone el art. 1.^o, ap. 1.^o, de esta ley: «No podrán efectuarse cortas de áboles ni aprovechamientos leñosos de montes, bosques, dehesas, setos y alamedas, cualesquiera que sea su propietario, sin la autorización previamente solicitada de la Administración Forestal del Estado. Tampoco se permitirá el cambio de cultivo agrícola por el forestal y las roturaciones de montes, sin la autorización de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca fluvial, previo informe de la Jefatura Agronómica Provincial y la del Distrito» (19).

El art. 3.^o de dicha ley de 1940 declaró obligatorio el aprovechamiento de las fincas forestales particulares, compatibles con su conservación, previa la Orden correspondiente para cada caso, decretada por el Ministerio de Agricultura. A ningún particular se le podría obligar en estas adjudicaciones a más que entregar al pie la madera, cuyo aprovechamiento forzoso fuese ordenado, previo pago de su importe.

El art. 17 de la Ley del Patrimonio Forestal de 1941, en la redacción decretada el 1 de mayo de 1952, declaró también obligatorio participar al Patrimonio, por parte del propietario de un monte, y en su defecto al comprador, del proyecto de venta a comprador distinto del Estado, de predios superiores a 250 hectáreas, así como su precio, subrogándose, en todo caso, el Estado en los derechos del comprador, si no se participa la venta, sin perjuicio de la responsabilidad civil del vendedor.

Los dueños de montes que colindan con montes catalogados no podrán, desde que éstos hayan sido declarados en estado de deslinde, hacer más cortas en la extensión y faja de terreno que las que en cada año señale el Ingeniero de la Administración Forestal, la cual determinará los aprovechamientos forestales que procedan (art. 13 de la nueva ley).

La Ley de 1957 se inspiró también en un criterio social, limitando la propiedad de los montes de particulares en interés público.

Los montes de propiedad particular podrán ser sometidos, en

(18) Sobre intervención de la Administración forestal en los montes de los Municipios; véase MARTÍN RETORTILLO, *La nueva Ley de Montes*, «Rev. de Estudios de la Vida local», 1957, núm. 95, págs. 647 y sigs.

(19) Orden por el Ministerio de Agricultura, según los casos (D. 16 de junio de 1954).

cuanto a su aprovechamiento forestal, a la intervención de la Administración Forestal, que regulará los disfrutes con vista a la persistencia de dichos predios, pudiendo disponerse, por exigencias de la economía nacional y mediante Decreto aprobado por Consejo de Ministros, regulaciones o limitaciones en el aprovechamiento de cualquiera de sus productos.

En los casos en que el monte particular revista importancia forestal, económica o social, la Administración Forestal podrá establecer que sus aprovechamientos se sometan al oportuno proyecto de ordenación o plan técnico, según proceda.

Cuando exista una posibilidad de agrupar montes de gran producción en su conjunto, o bien sean públicos o particulares, y que al propio tiempo sean susceptibles de formar comarcas de ordenación, se estudiará y resolverá sobre la ordenación integral de la mencionada comarca.

Las agrupaciones de montes, a los efectos antes señalados, podrán ser voluntarias u obligatorias, y, aparte de los auxilios y beneficios que para la realización de las mejoras en sus montes se les otorguen, podrán asignárseles los anticipos económicos que en cada caso se estimen procedentes.

Serán obligatorias tales agrupaciones cuando los montes en ellas incluidos se hallen situados en zonas de protección o fuera necesario someterlos a planes dasocráticos de aprovechamientos y mejoras por otras razones de interés económico-social.

Constituirá requisito indispensable para la formación de agrupaciones voluntarias la conformidad de los dueños, que, por lo menos, representen un 60 por 100 de la superficie global afectada por cada asociación.

Esto parece dar a entender que la agrupación es forzosa para el resto de los propietarios.

La constitución de las agrupaciones forestales se realizará en cualquier caso mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura.

Cuando el Decreto a que se refiere el párrafo anterior ordene una agrupación forestal que afectare a alguna Entidad local, será dictado conjuntamente por los Ministerios de Gobernación y Agricultura.

7. *Beneficios que otorga la nueva ley de 1957 a los montes privados.*—El Estado, a través del Patrimonio Forestal, concederá, según la nueva Ley de Montes, ayuda técnica, subvenciones y anticípos a los particulares que, aisladamente o asociados en grupos sindicales, constituidos en el seno de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, se propongan la mejora de los montes que les pertenezcan, siempre que concurra alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que la mejora consista en reposiciones auxiliares del tratamiento de la masa principal o de claros y rasos existentes en los montes.
- b) Que las obras de mejora se refieran a caminos de saca, artificios de desbosques y construcciones que pudieran comprenderse en los planes de mejora de los montes, si están ordenados técnicamente, y que tengan carácter de permanencia.
- c) Que las obras tengan por finalidad el fomento y mejora de pastizales (art. 32 L. de M.).

8. *Conclusión.*—Del examen de la nueva Ley de Montes de 8 de junio de 1957 se llega a la conclusión que la configuración jurídica de dominio público especial que atribuimos a los montes catalogados no ha sufrido esencial revisión o retroceso, si bien se acusa una mayor intervención administrativa en los montes privados, persiguiendo, la Administración con ello, un fin de fomento de la riqueza forestal; por tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para entender hoy con la nueva Ley reguladora de esta jurisdicción, de 27 de diciembre de 1956, art. 1.^º, en los actos de la Administración pública, respecto de los montes privados, como sometidos al Derecho administrativo forestal, aun no existiendo un derecho subjetivo administrativo lesionado, bastando para impugnar los actos ilegales o por desviación del fin, tener un interés legítimo (arts. 28, ap. a), y 83 de la Ley de lo Contencioso-administrativo citada).

SABINO ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO.

Catedrático de Derecho Administrativo.
Magistrado del Tribunal Supremo.