

EL ESTATUTO JURIDICO DE LA PROPIEDAD FORESTAL PRIVADA

POR

ENRIQUE RIVERO YSERN

Catedrático de Derecho administrativo
en la Universidad de Salamanca

Y

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO

Profesor adjunto interino de Derecho administrativo
en la Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. DERECHO COMPARADO: 1. *La propiedad forestal privada en el Derecho italiano*: a) Las limitaciones sobre la propiedad privada de los montes. 2. *La propiedad forestal privada en el Derecho francés*: a) Las limitaciones sobre los montes de propiedad privada: 1.º Limitaciones genéricas sobre los montes. 2.º Limitaciones que afectan a los montes en régimen de propiedad indivisa. 3.º Limitaciones que afectan a los montes y bosques particulares.—II. LA IMPORTANCIA SOCIO-ECONÓMICA DE LA PROPIEDAD FORESTAL PRIVADA: 1. *Encuadre económico*. 2. *El discurso de presentación de la Ley de Montes y la exposición de motivos de la Ley*. 3. *Algunos datos sobre la correlación montes privados - montes públicos como justificación de la intervención administrativa sobre los montes privados*. 4. *La importancia económica del monte privado*. 5. *La política forestal de los planes de desarrollo y su incidencia sobre los montes privados*. 6. *Los factores ecológicos, ambientales y turísticos recreativos como condicionante del intervencionismo administrativo sobre los montes privados*: a) Los factores ambientales y ecológicos. b) Los factores turísticos y recreativos. 7. *Estimación de la posición de la Administración en relación con la inserción de los montes privados y de sus aprovechamientos forestales en la economía*.—III. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MONTES PARTICULARES: 1. *Determinación del concepto de monte. Su divisibilidad o indivisibilidad*. 2. *Agrupaciones forestales*. 3. *Aprovechamientos forestales*. 4. *Régimen jurídico de las repoblaciones*. 5. *Otras limitaciones a la propiedad forestal privada*: a) Licencias de Corte. b) Limitaciones en los aprovechamientos autorizados. c) Refundición de dominios. d) Limitaciones en beneficio del Patrimonio Forestal del Estado. 6. *Otras obligaciones y cargas impuestas a los montes particulares*: a) Ventas de predios forestales. b) Declaraciones juradas. c) Mejoras obligatorias. d) Proyectos de ordenación y planes técnicos obligatorios. e) Zonas protectoras de carácter hidroológico-forestal. f) Servicios de plagas forestales. g) Obligaciones derivadas de la Ley de Incendios Forestales.—IV. ESTIMACIÓN FINAL SOBRE EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD FORESTAL PRIVADA.

I. DERECHO COMPARADO

1. *La propiedad forestal privada en el Derecho Italiano*

a) *Las limitaciones sobre la propiedad privada de los montes*

El Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, de reordenación y reforma de la legislación sobre bosques y terrenos de montaña, nos per-

mite considerar las limitaciones establecidas sobre los montes de propiedad privada en el derecho italiano. Pueden ser objeto de sistematización desde los siguientes motivos: motivos hidrológicos (1), epidemiológicos (2), motivos derivados de conservación de suelos, protección contra vientos e higiene local (3), defensa militar (4), ordenación de cuencas de montaña (5), y, finalmente, por motivos de repoblación y consolidación de terrenos objeto de limitación administrativa desde el Real Decreto referido (6). La constitución de derechos reales sobre las

(1) El artículo 1.º del Real Decreto de 30 de diciembre del año 1923 somete a vínculo por motivos hidrológicos los terrenos de cualquier naturaleza y destino que, como consecuencia de la forma de utilización, puedan sufrir menoscabo, perder estabilidad o alterar el régimen de las aguas. El sometimiento a vínculo hidrológico supone, conforme al artículo 7.º del Real Decreto de 1923, la limitación de la transformación de los bosques en otro tipo de cultivo y en supeditar a previa autorización la transformación de los terrenos no cultivados en cultivados. El vínculo hidrológico implica también restricciones en el régimen de pastoreo. El artículo 9.º del Real Decreto de 1923 impide el pastoreo en los bosques de nueva plantación o sujetos a poda general o parcial o destruidos por incendio, antes de que las plantas jóvenes y los nuevos vástagos estén excludidos de todo peligro de daño. En los bosques adultos poco poblados prohíbe también el pastoreo hasta que no esté asegurada la reconstrucción. En los bosques y terrenos cubiertos de matorros con funciones protectoras está también prohibido el pasto de ganado caprino, que sólo excepcionalmente puede ser autorizado.

(2) El artículo 15, con la finalidad de combatir las epidemias de parásitos, animales y vegetales en los bosques, remite a las disposiciones sanitarias correspondientes (Ley de 8 de junio de 1931) y a las limitaciones y procedimientos que establecen.

(3) El párrafo 1.º del artículo 17 dispone la limitación en la utilización de los bosques que, por su especial ubicación, protegen terrenos o fábricas de la caída de avalanchas, rodamiento de piedras, aterramientos, vientos y aquellos considerados útiles para las condiciones higiénico-sanitarias. Desde el momento de la notificación del procedimiento, el propietario o poseedor del bosque no podrá realizar ninguna plantación, y, reconocida la necesidad del vínculo, se determinarán las formas y modalidades de utilización del bosque, mediante procedimiento en el que interviene la Administración forestal, entidades locales, particulares y Cámaras de Comercio, Industria, Artesanado y Agricultura. Las Cámaras pueden imponer, por razones de urgencia y cuando existan motivos fundados para la producción de daños previstos en el artículo 17, la abstención de cualquier forma de utilización.

(4) El párrafo 2.º del artículo 17 del Real Decreto de 1923 determina limitaciones análogas a las previstas para el primer párrafo del artículo 17, pero fundamentadas en razones de defensa militar.

(5) El artículo 39 del Real Decreto prevé la realización de obras de ordenación de las cuencas montañosas, a cargo del Estado y mediante trabajos hidráulico-forestales consistentes en repoblaciones, consolidaciones y construcciones conexas y obras hidráulicas necesarias. En función de estas obras de reordenación, los artículos 49 y 51 condicionan la utilización de pastos y el cumplimiento de las operaciones requeridas por el plan de cultivo y conservación aprobado por el Ministerio de Agricultura.

(6) Las limitaciones sobre repoblación y consolidación en terrenos vinculados son objeto de concreción en el artículo 75 del Real Decreto de 1923, al determinar que la Administración forestal, las provincias y los municipios podrán promover, individual o en conjunto, la repoblación de los terrenos sometidos a vínculo y la reconstitución de los bosques extremadamente deteriorados. El artículo 77 del

propiedades de bosques y terrenos de montaña es también objeto de limitación (7).

Como complemento y garantía de las limitaciones establecidas, no se puede ignorar el carácter ejecutivo con que se dota a los planes forestales (8), y el reconocimiento de la posible utilización del procedimiento de expropiación forzosa. El mecanismo de la expropiación es especialmente utilizado con base en la Ley de 25 de julio de 1952, sobre previsiones en favor de territorios de montaña, al objeto de incrementar el demanio forestal (9).

Entre los mecanismos previstos para el cumplimiento de las limitaciones establecidas por el Real Decreto de 1923, hay que señalar la ausencia de previsión de sanciones pecuniarias, después de la declaración de anticonstitucionalidad de las sanciones que, confor-

mismo Real Decreto determina que, cuando se reconozca la necesidad de repoblar con especies herbáceas y consolidar terrenos áridos destinados a pastos y sometidos a vínculo, la Administración forestal, provincias y municipios pueden imponer a los propietarios de los terrenos la suspensión de la utilización por un período máximo de diez años o proceder a la ocupación temporal de los terrenos y realizar los trabajos necesarios sin cambiar el destino.

(7) La limitación en la constitución de derechos reales encuentra como punto de referencia el artículo 169 del Real Decreto de 1923. Según este precepto, ningún derecho de uso que exceda de los límites del artículo 521 del Código Civil puede ser reconocido sobre los bosques y terrenos vinculados. Se regula en el artículo 170 de redención de los derechos que excedan de los límites señalados.

(8) El artículo 10 del Real Decreto dispone que las prescripciones contenidas en el artículo 8.º (limitaciones relativas al cambio de los bosques en otro tipo de cultivo y la transformación de terrenos cultivados en no cultivados) y en el artículo 9.º (restricciones en el ejercicio del pastoreo) tienen carácter ejecutivo, por otorgamiento del Ministerio de Agricultura y Bosques, que podrá, oído el Consejo de Estado, anular lo que se considere contrario a los fines y disposiciones del título I del Real Decreto de 1923, a las leyes y reglamentos.

(9) El procedimiento expropiatorio es utilizado por el artículo 48 del Real Decreto de 1923, respecto de los trabajos y obras de reordenación de cuencas montañosas, estableciendo que la aprobación de los proyectos ejecutivos equivale, a todos los efectos, a la declaración de utilidad pública. El artículo 78 del mismo Real Decreto prevé la utilización del procedimiento expropiatorio como técnica de cumplimiento de los planes de repoblación y consolidación de terrenos vinculados. El artículo 111 permite también la utilización de la expropiación, al objeto de incorporar al demanio forestal del Estado terrenos boscosos, pastos y prados de montaña.

La Ley de 25 de julio de 1952, sobre previsiones en favor de territorios de montaña, articula también la expropiación como procedimiento garantizador de los proyectos de la Administración. El artículo 7.º de la Ley determina que los terrenos repoblados a cargo total del Estado pueden ser expropiados a favor de la Hacienda estatal para los bosques demaniales, cuando estén situados en contigüidad con terrenos de aquélla, o constituyan una zona de extensión suficiente para formar una unidad técnico-administrativa autónoma, o puedan ser convenientemente incorporados a la gestión de un centro administrativo de la Hacienda. El artículo 24 de la misma Ley determina la expropiación por incumplimiento, por parte del propietario, de las obligaciones de transformación, y no se comprometa el consorcio u otro ente a realizar el plan ofreciendo las adecuadas garantías.

me al artículo 11 del Real Decreto de 1923, podían imponer las Cámaras de Comercio, Industria, Artesanado y Agricultura (10).

Mecanismo complementario de las medidas coactivas que puede establecer la Administración para el cumplimiento de las limitaciones sobre la propiedad forestal es el sistema de la subrogación, a costa del propietario, de los trabajos y obras no realizados, oportuna y adecuadamente por el propietario en cumplimiento de los planes previstos (11).

No obstante, y como compensación a la actividad administrativa limitadora de la propiedad forestal, hay que señalar cómo el Real Decreto de 1923 antepone a la acción administrativa la posibilidad de actuación del propietario o propietarios, bien directamente (12), o mediante la importante figura del consorcio (13).

(10) *Vid.* SCC, núm. 26, 13-III-1966.

(11) En las obras y trabajos de reordenación y repoblación de terrenos de montaña y en los casos en que sean verificadas por parte del propietario en el curso de doce meses dos o más contravenciones a las obligaciones señaladas, el Ministerio de Agricultura y Bosques puede autorizar al Ufficio a tomar posesión de los terrenos por un tiempo determinado, y sin indemnización, y a realizar, a costa del propietario negligente, los trabajos necesarios, con base en el plano preestablecido de cultivo y conservación art. 54-5 del R. D. de 1923).

(12) Como manifestación de la posibilidad de que los propietarios realicen por sí las actividades previstas o ya programadas por la Administración, hay que citar: artículos 52 y 59 del Real Decreto de 1923, relativos a obras de ordenación y repoblación de terrenos de montaña, que permite que los propietarios de los terrenos afectados por las obras de ordenación y repoblación realicen, por sí, las obras idóneas para la reordenación de las cuencas. El propietario es reembolsado por el Estado del importe de las obras realizadas (art. 60 del R. D.). El artículo 55 prevé que el ministro de Agricultura y Bosques pueda permitir que las obras y trabajos de repoblación sean realizados por el propietario, solo o en consorcio, y según el proyecto aprobado. En este caso también serán reembolsados al propietario los gastos ocasionados en semillas y obra realizada. El artículo 76 del Real Decreto regula la repoblación y consolidación, por cuenta del propietario, de los terrenos sujetos a vínculos.

(13) La figura del consorcio está prevista por el artículo 79 del Real Decreto de 1923. En su párrafo segundo se determina la posible obligatoriedad del consorcio, por orden de la autoridad judicial, y de acuerdo con los artículos 862-821 del Código Civil, cuando de los trabajos de repoblación puedan derivar ventajas para otros propietarios.

El párrafo tercero del mismo artículo 79 concede también a la constitución del consorcio carácter coactivo en los casos en que los promotores representen, al menos, las cuatro quintas partes del área de repoblación, facultando a los promotores para llegar a la expropiación de los terrenos de los propietarios disidentes.

El consorcio está dotado de especial relieve en la Ley de 25 de julio de 1952, de previsiones en favor de los territorios de montaña. El artículo 10 determina la constitución, de oficio, de consorcios entre los propietarios interesados en los terrenos de montaña en que sea necesario prevenir la degradación con la disciplina y coordinación de la actividad de los propietarios individuales, orientada desde la finalidad de regulación de las aguas y de los cultivos, de la estabilidad del suelo y de la defensa contra la erosión y los desprendimientos.

Como competencias del consorcio, el artículo 11 de la Ley determina: la

Esta participación está en correlación con la beligerancia concedida a las Cámaras de Comercio, Industria, Artesanado y Agricultura, como órganos corporativos conectados con el sector forestal, y que permiten, desde la integración de intereses, que, en principio, pueden llevar a cabo estas organizaciones corporativas, orientar la política forestal y las medidas concretas a adoptar, desde una perspectiva que integre en sus decisiones una visión económica global (14).

La sistematización efectuada sobre las limitaciones a la propiedad privada de los montes en el derecho italiano nos permite observar como puntos característicos los siguientes:

1.º La ausencia de elaboración de categorías o juicios valorativos, desde los que se justifique la intervención administrativa sobre los montes privados. El Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, y la Ley de 25 de julio de 1952 se limitan a concretar una normativa, limitadora de los ejercicios dominicales sobre los montes privados, sin plantearse el problema de justificaciones económicas ni el posible engarce con categorías conceptuales.

2.º Es de notar cómo en los procedimientos establecidos por las disposiciones normativas consideradas, la Administración Central centraliza la gestión de la política forestal mediante la intervención

concreción de las obras y las intervenciones sobre las actividades privadas necesarias para la buena regulación de las aguas y para la conservación del suelo y la concreción de las directrices sobre cultivos, obras y actividades indispensables para la estabilidad del terreno y buen régimen de las aguas.

El artículo 12 de la Ley reconoce a los consorcios el que puedan realizar por sí las obras de competencia privada que interesen a varios fondos y que puedan subrogarse en las obligaciones de los propietarios en caso de incumplimiento.

(14) La intervención de las Cámaras de Comercio, Industria, Artesanado y Agricultura está prevista en los momentos procedimentales más significativos del Real Decreto de 1923. Las Cámaras intervienen en la tramitación de las limitaciones establecidas por motivos hidrológicos, estando facultadas, por el artículo 4.º del Real Decreto, para resolver las reclamaciones hechas contra las limitaciones previstas. Las Cámaras pueden excepcionar de las limitaciones sobre el pastoreo en terrenos vinculados por motivos hidrológicos (art. 9.º, *in fine*, del Real Decreto de 1923), y, en general, tienen atribuidas competencias para excluir del régimen de vinculaciones hidrológicas a los propietarios que ante las Cámaras lo soliciten (art. 12 del Real Decreto).

En las vinculaciones debidas a protección contra avalanchas, erosión, aterramientos, defensa contra vientos y condiciones higiénico-locales, las limitaciones son, caso por caso, declaradas por las Cámaras, con base a petición del ente o persona interesada (art. 18 del Real Decreto). El artículo 23 del mismo Real Decreto, y para los casos de vinculaciones consideradas en el precitado artículo 18, las Cámaras tienen concedidas facultades para que, por motivos de urgencia, puedan imponer la abstención de cualquier forma de utilización hasta la finalización del procedimiento previsto.

de la Administración Local y Provincial (15), y la intervención de las Cámaras como organizaciones corporativas representativas de intereses económicos.

3.º Desde la perspectiva descentralizadora de la gestión de la política forestal es de notar, también, la beligerancia concedida a los propietarios, bien desde la posibilidad de realizar por sí los trabajos y obras programados, con posterior resarcimiento de los gastos efectuados por el propietario con cargo a la Administración, o desde la figura del consorcio, dotado con facultades de concreción de proyectos, planes y realización de trabajos y obras, dentro de las directrices generales concretadas por la Administración Forestal, directrices que, al menos desde el tenor de los preceptos de las disposiciones consideradas, no anulan iniciativas específicas o planes y programas que puedan tener origen en los propietarios privados.

4.º La idea de plan está presente en los textos normativos considerados. No obstante, esta idea tiene un carácter limitado a las actividades concretas, determinado por las vinculaciones o limitaciones específicamente consideradas por el Real Decreto de 1923 sobre las propiedades privadas, y por las específicas actividades previstas en favor de los territorios de montaña, geográficamente muy delimitados (16). Parecen estar ausentes criterios de planificación global del sector forestal, y parece estar ausente la consideración de criterios económicos globales, que consideren el sector forestal de modo genérico, tratando de insertar a este sector económico en la política forestal del país.

5.º A pesar de la carencia de categorías y juicios valorativos que prefijen la política forestal en los textos considerados y que motiven los criterios técnicos adoptados, que desde una perspectiva valorati-

(15) Como muestra de la intervención de la Administración Local y Provincial en los procedimientos previstos por el Real Decreto de 1923, pueden considerarse: el artículo 3.º, relativo al procedimiento para la constitución de vínculos por motivos hidrológicos; artículo 20, procedimiento en la constitución de limitaciones por motivos de control de avalanchas, desplazamiento de piedras, aterramientos, protección contra vientos y aspectos higiénico-locales; artículo 59, relativo a la autorización, a Ayuntamientos, provincias, entes morales y propietarios interesados para la realización de obras de reordenación de cuencas de montaña, y artículo 75, sobre promoción de repoblaciones en terrenos vinculados por la Administración Forestal, Administración Municipal y Administración Provincial.

(16) El ámbito de actuación de la Ley de 25 de julio de 1952 es objeto de delimitación en el artículo 1.º del texto, al calificar como terrenos de montaña los situados en altitud superior a 600 metros, con rédito imponible medio por hectárea menor de 2.400 liras (cantidad fijada en 1952, ignorando por nuestra parte su concreción actual).

va de la política forestal de ambos textos normativos no puede llegar más allá de identificarlos con una técnica de limitación de la propiedad privada forestal (17), hay que tener presente que desde una perspectiva técnica de organización de las instituciones se puede observar cómo la flexible concepción de los procedimientos previstos para la constitución de las limitaciones sobre la propiedad, concretado en la participación de la Administración Local y Provincial, en la participación de organizaciones corporativas representativas de intereses económicos, no sectoriales, y en la participación de los particulares afectados, permiten adecuar, con facilidad, la política forestal a las necesidades coyunturales y locacionales de la economía, constituyendo esta circunstancia un importante factor instrumental del que carece los modelos organizativos centralizados, como el español.

2. *La propiedad forestal privada en el derecho francés*

a) *Las limitaciones sobre los montes de propiedad privada*

El derecho francés, tomando como punto de referencia el Código Forestal, aprobado por Decreto de 29 de octubre de 1952, y objeto de posteriores modificaciones por Ley de 6 de agosto de 1963, presenta, desde la perspectiva de los montes privados, la peculiaridad de que esta categoría de bienes no está engarzada en la normativa del Código. Los montes privados sólo aparecen conectados con el Código en tanto se produzca una situación de indiviso con colectividades públicas, establecimientos de utilidad pública o sociedades de socorros mutuos, pertenezcan a establecimientos de utilidad pública o sociedades de socorros mutuos, o bien sean objeto de repoblación con intervención del Ministerio de Agricultura, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 200 del Código (18). Si concurren

(17) *Vid.*, en sentido valorativo del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923 y de su incidencia sobre la propiedad, PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Giufré, 1954, pp. 18-21, PUGLIATTI califica las medidas articuladas por el Real Decreto de 1923 como límites a la facultad de utilización, límites impuestos en garantía y tutela del interés público. Más compleja es la posición de MILANI, *La Proprietà Forestale*, Giufré, 1964. MILANI sitúa la propiedad privada de los montes como una forma de propiedad orientada desde la dualidad poder-deber, y, de modo expreso, la califica como concesión parcial de servicio público (*vid. op. cit.*, pp. 61 y 63).

(18) El artículo 1.º del Decreto de 29 de octubre de 1952 concreta el ámbito de actuación del Código Forestal:

estas circunstancias, los montes y bosques de propiedad privada quedan sometidos al Código y la propiedad sobre ellos afectada por las limitaciones, que, desde una perspectiva genérica, enuncia el artículo 2.º del Código:

«Todo propietario ejerce sobre sus montes bosques y terrenos a repoblar todos los derechos resultantes de la propiedad en los límites especificados por el presente código y por la ley, a fin de asegurar el equilibrio biológico del país y la satisfacción de las necesidades en madera y otros productos forestales.

El propietario debe realizar la repoblación, la ordenación y mantenimiento, tratando de asegurar la rentabilidad, conforme a las normas de una eficiente gestión económica.»

El precepto transcrito, que no corresponde a la redacción original del Código en 1952, sino que es objeto de inserción en el texto normativo por Ley de 6 de agosto de 1963 (19), conforma el derecho de propiedad sobre montes y bosques como un derecho funcionalizado en su ejercicio, desde exigencias de equilibrio biológico, satisfacción de necesidades en madera y satisfacción de necesidades en otros productos forestales. La delimitación del ejercicio de la propiedad desde

«Están sometidos al régimen forestal y serán administrados conforme a las disposiciones de este Código:

1.º Los montes y bosques (*bois et forests*) y terrenos a repoblar que forman parte del dominio del Estado y sobre los cuales el Estado tiene derechos de propiedad indivisos.

2.º Los montes y bosques susceptibles de ordenación, explotación regular o reconstitución y los terrenos a repoblar considerados por el artículo 82 de este Código pertenecientes a los Departamentos, Comunas, Secciones de Comuna, a los Establecimientos Públicos, Establecimientos de Utilidad Pública, Sociedades de Socorros Mutuos y Comunas, o sobre los cuales estas colectividades y personas morales tienen derechos de propiedad indivisos.

3.º Los terrenos repoblados en ejecución del segundo párrafo del artículo 200 del presente Código hasta la liberación completa del deudor o de sus causahabientes.»

(19) La diferencia de redacción entre el tenor del artículo 2.º en 1952 y 1963 es apreciable. La concepción del derecho de propiedad en 1952 reconocía al propietario un derecho absoluto:

«Los propietarios ejercen sobre sus bosques todos los derechos resultantes de la propiedad, salvo las restricciones que se especifican en el presente Código.»

(Vid. Jean LAMARQUE, *Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, RGLJ, 1973, p. 435.)

estos presupuestos sitúa al derecho francés en una consciente posición ante los problemas ecológicos y económicos, que parece ausente del derecho español e italiano.

Desde el encuadre institucional que proporciona el artículo 2.º del Código se articulan las limitaciones concretas sobre los montes, desde la triple perspectiva de limitaciones genéricas sobre montes y bosques, limitaciones que afectan a los montes en situación de indivisos, y residualmente limitaciones que afectan directamente a los montes particulares. Pasamos a considerar cada uno de estos tipos de limitaciones.

1.º *Limitaciones genéricas sobre los montes*

Las limitaciones genéricas sobre los montes tienen en el derecho francés una extensión, y están afectadas por un casuismo del que carece el derecho español e italiano.

Están previstas limitaciones en la instalación de centros febriles de caliza y cerámica próximos a montes y bosques (20); en la instalación y construcción de habitáculos o lugares de almacenamiento (21), en la instalación de talleres de madera y almacenamientos de madera (22); instalación de serrerías (23); limitaciones derivadas de construcciones y obras públicas (24); limitaciones en cortas

(20) El artículo 98 del Código determina que ningún horno de cal o yeso, temporal o permanente, ni ninguna fábrica de ladrillo o tejas podrán ser establecidos en el interior y a menos de un kilómetro de los bosques, sin autorización del prefecto, y bajo pena de multa y demolición de los establecimientos.

(21) El artículo 99 del Código prohíbe la utilización, sin autorización del prefecto, de casas, chozas, barracas o hangares en el recinto, y a menos de un kilómetro, de montes y bosques, bajo pena de multa y demolición en el plazo de un mes.

(22) De conformidad con el artículo 100 del Código, no puede ser establecido, sin autorización del prefecto, en las casas o granjas existentes a la distancia de 500 metros de bosques o montes sometidos al régimen forestal, o que sean construidos en el futuro en ese perímetro, ningún taller para trabajar la madera, ni ningún almacén para comerciar madera, bajo pena de multa y confiscación de la madera.

(23) El artículo 101 del Código prohíbe la instalación de serrerías en el entorno, y a menos de dos kilómetros de distancia de montes y bosques, salvo que medie la autorización del prefecto. La infracción está sancionada con multa y demolición en el periodo de un mes.

(24) El artículo 167 mantiene el derecho de la Administración de Ponts et Chaussés para indicar los lugares en que deben ser hechas las extracciones de materiales para obras públicas. También se reconoce la obligación de los constructores hacia el Estado, municipios y establecimientos públicos o particulares, al objeto de pagar todas las indemnizaciones y observar todas las formas prescritas por leyes y reglamentos en esta materia.

de árboles colindantes (25); limitaciones relativas a protección contra incendios (26); limitaciones derivadas de la condición de montes de protección (27); limitaciones derivadas de la repoblación (28);

(25) El derecho de los propietarios ribereños de montes y bosques a igualar las lindes de sus propiedades, mediante la corta o tala de especies arbóreas, realizada de acuerdo con el artículo 672 del Código Civil, es limitado, si los árboles tienen más de treinta años, a la previa autorización de los propietarios, previniéndose penas para las cortas o talas efectuadas en contravención del precepto, artículo 169 del Código.

(26) La prevención de incendios y las medidas arbitradas por el Código, son objeto de una detallada reglamentación que se traduce en apreciables limitaciones para los propietarios de montes. El artículo 178 dispone que el prefecto puede, independientemente de los poderes del alcalde y de los que él mismo tiene, conforme al Código de la Administración Comunal, dictar todas las medidas tendientes a asegurar la prevención de incendios, a facilitar la lucha contra estos incendios y a limitar sus consecuencias. Las regiones particularmente expuestas a incendio son objeto de clasificación, conforme al artículo 181 del Código, previa información de los Consejos Municipales interesados y del Consejo General. La clasificación se dispone con base en resolución del prefecto si el proyecto no ha encontrado ninguna oposición. En caso contrario la resolución corresponde al Consejo de Estado. En cada Departamento, con montes clasificados, se determina la constitución de una Comisión especial representativa de intereses administrativos, patrimoniales y laborales, y encargada de informar sobre todas las cuestiones que le sean sometidas por el prefecto en lo que afecta a los incendios de bosques y montes. A estas Comisiones se les reconoce competencia para arbitrar, en base a petición de los interesados, toda diferencia de naturaleza técnica entre las Asociaciones Sindicales del Departamento formadas para la defensa de los bosques contra el incendio o entre los miembros de una misma asociación.

El artículo 182 del Código determina que, si en el plazo de un año desde el decreto de calificación de región peligrosa no se constituyen las Asociaciones Sindicales correspondientes para la ejecución de las obras de defensa contra incendios, el prefecto promoverá la reunión de los propietarios en Asociación Sindical sobre un programa sumario de trabajos a realizar. En ausencia de formación de planes y proyectos por las Asociaciones, podrán ser determinados por decreto mediante audiencia del Consejo de Estado.

El derecho de pasto es objeto de limitación, en caso de incendio, por el artículo 185 del Código, modificado por ley de 6 de agosto de 1963, al disponer que en los montes, bosques y repoblaciones no sometidos al régimen forestal está prohibido el pasto en un período de diez años. Durante un nuevo período, que puede llegar a otros diez años, el pasto puede ser prohibido sobre todo o parte del terreno repoblado. En caso de que el incendio afecte a landas o matorrales el período de prohibición de pasto puede ser reducido por resolución del prefecto.

(27) Como bosques de protección son considerados, según el artículo 187 del Código, aquellos cuya conservación es reconocida necesaria para el mantenimiento de tierras sobre las montañas y sobre las pendientes, y para la defensa contra avalanchas y contra la erosión e invasión de aguas y arenas. La clasificación como bosque de protección implica, según el artículo 188 del Código, el sometimiento a un régimen forestal especial concerniente a su ordenación, ejercicio de pasto y derecho de uso, régimen de explotación, excavaciones y extracción de materiales. Este régimen es determinado por disposición reglamentaria.

Si la clasificación implica disminución de rentas, las indemnizaciones, de acuerdo con el artículo 189-1 del Código, serán regladas, en defecto de acuerdo directo, por la Ley de 22 de julio de 1899. El propietario puede exigir la adquisición por el Estado si justifica que la clasificación le priva de la mitad de los ingresos normales que rendía el bosque.

(28) El artículo 199 del Código faculta al ministro de Agricultura para que pueda tomar medidas para organizar las obras de plantación y repoblación, capi-

conservación de terrenos montañosos (29); fijación de dunas (30), y, finalmente, limitaciones genéricas derivadas del régimen de policía de montes (30).

2.º Limitaciones que afectan a los montes en régimen de propiedad indivisa

Las limitaciones específicas previstas para este tipo de montes comprenden limitaciones en cortas, explotación y venta (31) y limitaciones derivadas de amojonamiento y guardería (32).

talizar y asegurar la conservación de los terrenos boscosos, asegurar la mejor utilización de los productos del bosque e incrementar los recursos forestales, facilitar la salida de productos forestales al mercado y satisfacer las necesidades de la población. El ministro de Agricultura es facultado expresamente para establecer un plan conjunto de las obras de repoblación y conservación de terrenos boscosos, fijar el orden de urgencia de las obras y su clasificación en programas anuales. En aplicación de las medidas señaladas puede ser utilizada la legislación sobre reorganización y concentración de la propiedad inmobiliaria. En la ejecución de los planes puede imponerse por el Ministerio la integración de los propietarios en Asociación Sindical

(29) En conexión con la restauración y conservación de terrenos en montaña el artículo 205 del Código determina que la Administración de Aguas y Bosques puede requerir la protección de los terrenos y pastos en montañas, con independencia del propietario a que pertenezca, cuando el estado de degradación del suelo no parezca lo suficientemente avanzado para necesitar trabajos y obras de restauración. Las medidas de protección son determinadas por el prefecto si no hay oposición formulada durante el estudio al que es sometido el proyecto. En caso contrario, las medidas son tomadas por decreto previa audiencia del Consejo de Estado.

Durante el tiempo que dure la protección, el artículo 208 faculta al Estado para que ejecute sobre los terrenos afectados las obras que crea necesarias para prevenir más rápidamente la consolidación del suelo, sin que estas obras cambien la naturaleza de los fundos y sin que pueda ser exigida indemnización del propietario en razón a la mejora que estos trabajos puedan implicar para la propiedad.

(30) El artículo 216 del Código faculta al ministro de Agricultura al objeto de que pueda tomar medidas para la siembra, plantación y cultivo de vegetales reconocidos como más favorables para la fijación de dunas. El artículo 218 supedita la corta de plantas gramíneas, cañas de arena, espinos, pinos, abetos, melazas y otras plantas arenosas conservadoras de dunas, a autorización especial del director general de Aguas y Bosques, con informe del prefecto.

(31) El artículo 170 del Código determina las sanciones por corta o arranque de árboles con más de 20 centímetros de entorno, tomada la medida a 1,30 metros del suelo. El artículo 140 del Código, en relación con los montes indivisos sometidos al régimen forestal, establece que ninguna corta, ordinaria o extraordinaria, explotación o venta, podrá ser hecha por los poseedores copropietarios, bajo pena de multa equivalente al valor de la totalidad de lo abatido o vendido y la declaración de nulidad de las ventas.

(32) Los gastos de delimitación, amojonamiento y guardería, serán repercutidos sobre los copropietarios en proporción a sus derechos, artículo 141 del Código. El mismo prefecto determina que l'Office National des Forêts nombrará los guardas, regulará sus salarios y tendrá el derecho de revocarlos.

3.º Limitaciones que afectan a los montes y bosques particulares

Los montes privados están afectados por las limitaciones específicas de pasto y tránsito (33), limitaciones de roturación (34), limitaciones cinegéticas (35) y limitaciones relativas al régimen de guardería (36).

La efectividad de las limitaciones establecidas sobre los montes de propiedad privada pretenden garantizarse, como en el derecho italiano, mediante la técnica de la subrogación de la Administración en la realización de las actividades desarrolladas por los par-

(33) Los derechos de pasto, tránsito y montanera en los bosques de particulares no podrán ser ejercidos más que en las partes de bosque declaradas «defensible» por la Administración de Aguas y Bosques, y considerando el estado de los montes, reconocido y apreciado por la misma Administración, artículo 146 del Código.

(34) El artículo 157 del Código determina que ningún particular puede usar del derecho de arrancar o roturar los montes sin haber obtenido previamente autorización administrativa. La autorización es otorgada por el ministro de Agricultura después de reconocido el estado de los bosques y oído el prefecto.

La autorización puede ser denegada, según el artículo 158, cuando la conservación de los montes sea considerada necesaria para el mantenimiento de tierras, protección del suelo contra la erosión e invasión de ríos o torrentes, existencia de fuentes y cursos de agua, protección de dunas y costas, contra la erosión del mar e invasión de arenas, defensa nacional, salubridad pública, necesidad de asegurar el abastecimiento nacional en madera y productos derivados, equilibrio biológico, ordenación de perímetros en las zonas en las que las plantaciones y cultivos forestales puedan ser prohibidas o reglamentadas.

El propietario que procediese a roturar o efectuase arranques sin la oportuna autorización, de conformidad con el artículo 159-2 del Código, puede ser obligado, si así es ordenado por el prefecto, a propuesta del conservador de Aguas y Bosques, a repoblar en el plazo que fijará el prefecto y que no puede exceder de tres años.

El párrafo 3.º del artículo 159 equipara la roturación a la corta a ras o a la explotación abusiva, seguida de pastoreo, y que tuviera como consecuencia la destrucción del bosque. Finalmente, el párrafo 4.º del artículo 159, considera, respecto de las repoblaciones ejecutadas o subvencionadas por el Estado, que toda destrucción, provocada por corta a ras o explotación abusiva, no seguida de repoblación en un plazo de tres años, sea por daños de conejos, o por cualquier otra causa, será asimilada a la roturación con la aplicación de las sanciones correspondientes.

(35) El artículo 202 del Código impone la obligatoria destrucción de conejos por los propietarios en las repoblaciones efectuadas con intervención del Ministerio de Agricultura. En los casos en que no se hubieran tomado todas las medidas necesarias por el propietario, las batidas y destrucciones podrán ser organizadas por el Servicio Forestal y por los *Lietenant de Louveterie*, después de una encuesta sumaria realizada por el Servicio Forestal.

(36) El artículo 143 del Código supedita la utilización de guardas particulares en los montes privados a la previa aceptación por el subprefecto del Distrito, salvo en los casos de designación por el prefecto por recurso justificado, en rechazo de los candidatos propuestos por el subprefecto.

ticulares (37) y mediante la coacción que implica la utilización de la expropiación forzosa (38).

En el momento de intentar hacer una estimación sobre las limitaciones de que son objeto los montes de propiedad privada en el Código Forestal francés, las conclusiones no superan el nivel de las apreciaciones hechas en referencia al derecho italiano.

El derecho francés limita, de modo casuístico, el ejercicio de la propiedad sobre los montes privados afectados por el Código Forestal, desde la concurrencia de los factores ya referidos señalados por el artículo 1.º del Código.

Las posibles motivaciones que avalan la imposición de límites se encuentran, sin duda, en razones biológicas o económicas que en-

(37) La subrogación por la Administración en la actividad a desarrollar por los particulares está prevista en los siguientes casos:

1.º Roturación de montes particulares; el artículo 160 del Código dispone que si la plantación o siembra no ha sido hecha por el propietario en el plazo previsto por la decisión ministerial, la Administración de Aguas y Bosques procederá a su realización con autorización del prefecto.

2.º Plan de las Asociaciones Sindicales contra Incendios; el artículo 182-2 del Código prevé que si las Asociaciones Sindicales no se han podido formar o si no determinan en el plazo de seis meses, a partir de su formación, los planes y proyectos juzgados necesarios, podrán ser estatuidos, conforme a la Ley de 8 de abril de 1958, por decreto, y mediando audiencia del Consejo de Estado.

3.º Repoblación y conservación de terrenos: El artículo 200-3 del Código prevé la realización por la Administración, y a cargo del propietario, de las repoblaciones y obras concurrentes no efectuadas por el propietario. La subrogación en la actividad del propietario es alternativa con la utilización de la expropiación.

El artículo 202 determina que la destrucción de conejos es obligatoria para todos los propietarios en las repoblaciones efectuadas en aplicación del primer párrafo del artículo 200, y en los casos en que no se hubieran tomado las medidas necesarias para asegurar batidas y destrucciones, podrá ser organizado por el Servicio Forestal y los *Lieutenant de Louveterie*, después de una encuesta sumaria hecha por el Servicio Forestal.

4.º Restauración de terrenos de montaña; el artículo 206 del Código determina la posible subrogación de la Administración en la realización de las obras a ejecutar por los particulares en la restauración de terrenos de montaña. La subrogación es alternativa del uso de la expropiación y se realiza con cargo al propietario.

(38) La expropiación, como técnica de conformación de la propiedad privada de los montes, opera en los siguientes casos:

Bosques de protección, artículo 189-2 del Código; la ley reconoce al propietario el derecho a la venta a la Administración del monte declarado protector, en los casos en que implica la minoración de la mitad de las rentas obtenidas con anterioridad, y admite la utilización de la expropiación en caso de que no haya acuerdo entre la Administración y el propietario o propietarios sobre la forma de venta del monte afectado.

Repoblación y conservación de terrenos de propiedad privada;

cuentran apoyo y sustrato en el modificado artículo 2.º del Código Forestal. No obstante, a través del casuismo de las limitaciones, si bien se intuyen los motivos que justifican su establecimiento, se aprecia la ausencia de su adecuada conexión lógica con el tenor del artículo 2.º del Código en su redacción de 1963, ausencia que permite apreciar la carencia de engarce de los montes privados afectados por el Código y, en general, de los montes privados, como categoría genérica, en la política forestal.

Desde la sistematización efectuada de las limitaciones administrativas a la propiedad privada forestal en el Código de 1952 es posible apreciar el pronunciamiento de LAMARQUE (39), al enjuiciar la política forestal francesa y afirmar que hasta 1963 los poderes públicos no se han interesado con seriedad en las estructuras de gestión del bosque privado (40).

En 1963, con la promulgación de la Ley de 6 de agosto, Ley para la mejora de la producción y de la estructura de los bosques franceses, tiene lugar un cambio apreciable en la orientación de la política forestal francesa. Si bien la Ley de 1963 no modifica el ámbito de operatividad del Código Forestal, delimitado desde el artículo 1.º del Decreto de 29 de octubre de 1952, y si mantiene el criterio de eludir el control directo del Estado sobre la propiedad privada forestal (41), conforma, sin embargo, dos instrumentos que contribuyen a adecuar las iniciativas de los propietarios a la política forestal que la Administración señale.

La Ley de 1963 instituye los Centros Regionales de la Propiedad Forestal, dirigidos por un Consejo de Administración compuesto únicamente por propietarios privados. Su ámbito de actuación se concreta en desarrollar y orientar la producción forestal privada para el des-

el artículo 200 del Código prevé la declaración de utilidad pública y la expropiación, en el caso de que el propietario no ejecute las obras de repoblación o conservación de terrenos boscosos. La expropiación es alternativa de la realización de las obras necesarias, por la Administración y a cuenta del propietario.

Restauración de terrenos de montaña; el artículo 215 del Código regula la declaración de utilidad pública de las obras de restauración y repoblación necesarias para el mantenimiento y protección de terrenos de montaña y para la regulación del régimen de aguas. El artículo 206 remite al artículo 200 del Código y, en consecuencia, al empleo alternativo de la expropiación o de la realización directa de las obras por la Administración, a costa del propietario.

(39) Vid. Jean LAMARQUE, *Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, 1973. Para apreciar la problemática que incide sobre la política forestal francesa, vid. F. MEYER, *Législation et Politique Forestières*, Berger-Levrault, París, 1968.

(40) Vid. J. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 433.

(41) Vid. J. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 433.

arrollo de grupos forestales y de cooperación, tanto para la gestión de bosques, como para la colocación de productos, vulgarización de métodos de sericultura intensiva, elaboración de orientaciones regionales de producción y aprobación de los planes de gestión (42). La idea de plan, ausente de los montes privados en el Código de 1952, es introducida por el artículo 6.º de la Ley de 1963, desde la obligación que impone para que los propietarios de montes mayores de veinticinco hectáreas presenten un programa de explotación y de obras de mejoras. El plan de gestión deberá estar conforme con las orientaciones regionales de producción elaboradas por el correspondiente Centro Regional, y aprobado por el Ministerio de Agricultura, con informe de la Comisión Nacional de la Propiedad Forestal Privada.

La Ley de 1963, desde la constitución de los Centros Regionales de la Propiedad Forestal, y desde la introducción de la idea de plan en la propiedad privada forestal, significa un cambio apreciable en relación con el Código de 1952.

En el contexto de la Ley de 1963 adquiere justificación el nuevo concepto de propiedad que esta ley introduce en el texto del Código Forestal, concepto que sólo adquiere coherencia si se considera desde la Ley de 1963, pero que, desde la configuración orgánica y funcional del Código de 1952, permite apreciar cierta ausencia de adecuación entre el nuevo concepto y el tenor del Código.

El texto de 1963 es completado por la Ley de 22 de mayo de 1971, ley relativa a la mejora de las estructuras forestales, cuya preocupación parece centrada, fundamentalmente, en neutralizar los inconvenientes del fraccionamiento de la propiedad forestal, tanto en referencias a montes públicos como a montes privados. Desde esta perspectiva el texto de 1971 pretende potenciar las agrupaciones forestales facilitando la gestión de los grupos forestales.

La Ley de 1971, desde la concreta consideración de las propiedades forestales particulares, complementa la idea de plan, introducida por la Ley de 1963, con la atención especial que presta a los aspectos financieros, como medio ineludible que si no es objeto de cuidadosa atención puede comprometer los objetivos concretados en los planes. Desde la constancia de este hecho, la Ley de 1971, en su artículo 25, tiende a favorecer la constitución de Sociedades de Inversión, cuyo objeto se centra en adquirir y agrupar bosques y terrenos a repoblar con la finalidad de mejorar su rentabilidad y facilitar su gestión (43).

(42) *Vid.* Reglamentación, por Decreto de 13 de abril de 1966.

(43) *Vid.* J. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 435.

Los textos normativos de 1963 y 1971 contribuyen a cambiar la orientación del Código de 1952, en gran medida ignorante de los montes particulares, y que parecía orientado por posiciones que mostraban cierta inadecuación con las tendencias de la actual Administración económica, que no se considera ajena a ninguna categoría de bienes económicos.

Con posterioridad a las leyes de 1963 y 1971, las limitaciones de que es objeto la propiedad privada sobre los montes queda englobada, en el derecho francés, dentro de una visión integral, que parece más consciente que el derecho español e italiano ante los aspectos biológicos y económicos de los montes, y, que superando limitaciones casuísticas de la propiedad, introduce criterios de gestión económica que, con base en fórmulas integradoras de propietarios, y con base en las facultades decisorias con que se dotan a estas agrupaciones de propietarios, ofrecen la oportunidad de sustituir la rigidez de la medida indiscriminada por la fórmula más flexible del órgano colegiado integrador de intereses, que puede, con la inmediatividad de los datos económicos, y sin eludir criterios objetivos, que la Administración pueda aportar, excluir criterios de explotación que desde principios abstractos y genéricos puedan llegar a perder de vista criterios económicos (44).

II. LA IMPORTANCIA SOCIOECONÓMICA DE LA PROPIEDAD FORESTAL PRIVADA

1. *Encuadre económico*

Con la finalidad de apreciar la posición del monte privado en la economía del país, nos detendremos en la consideración del discurso

(44) Como muestra de las consecuencias negativas que puede tener el establecimiento de disposiciones normativas que, genéricamente, regulen los aprovechamientos forestales, se puede ver, desde el derecho español, el trabajo del ingeniero PELFORT BATALLA, *Los conceptos económicos y su evolución en la ordenación de montes*, «Rev. Estudios Agrosociales» núm. 59, 1967, pp. 77-78. En este estudio se pone de manifiesto cómo muchos bosques españoles de utilidad pública se encuentran, en la actualidad, con que sus masas jóvenes tienen densidades superiores a la óptima silvícola, y provocan su insuficiente desarrollo, mientras que las más adultas, por no haber alcanzado la densidad adecuada o normal, su crecimiento por hectárea es también inferior al que es posible lograr, con independencia de que los pies de excesiva edad que puede haber en estos bosques poco espesos tienen un crecimiento muy reducido. También denota el autor cómo las necesidades en madera de la industria es muy distinta, en los tipos requeridos, de las características de la madera utilizada en el momento de determinar la actual estructura de los bosques españoles, caracterizada por el predominio de diámetros de gran dimensión, de acuerdo con una pasiva silvicultura (*Vid. op. cit.* pp. 81-82, y estudio monográfico sobre el pinar de Navafria en Segovia, pp. 85-88 y apéndices).

de presentación de la Ley de Montes y en la exposición de motivos de la Ley. Ambos textos nos permitirán apreciar las razones que avalaron la aprobación del vigente texto legal en materia de montes.

A continuación nos referiremos a algunos datos sobre la correlación montes privados-montes públicos, tratando de apreciar la posición de los montes privados en la masa forestal española, lo que nos permitirá apreciar el valor económico del monte privado. La consideración de los Planes de Desarrollo y los factores ecológicos y turísticos como condicionantes del intervencionismo administrativo sobre los montes privados, completarán los puntos de referencia tomados para estimar el relieve económico de aquellos.

2. *El discurso de presentación de la Ley de Montes y la exposición de motivos de la ley*

El discurso de presentación de la Ley de Montes (45) y la exposición de motivos del texto legal no consideran, con especial atención, las razones justificativas de orden económico que avalen la intervención administrativa en los montes particulares.

El *interés público* (46) y los «intereses nacionales» (47) son los ambiguos argumentos desde los que se admite que la Administración «pueda llevar a efecto una regulación de los aprovechamientos de los montes (privados), que permitan garantizar la integridad del capital forestal» (48), y que permita «la indispensable intervención de la Administración en los disfrutes, básicamente en los de carácter forestal, de montes de dominio privado..., en aras de la conservación de estos bienes, por su inegable y beneficiosa proyección» (49).

El peligro de «confusión entre renta y capital y el incentivo para la realización de este último que el propietario encuentra» (50) es el único argumento complementario utilizado, desde una perspectiva económica, para justificar la intervención administrativa sobre los montes privados.

(45) *Vid.* discurso del señor Martínez Hermosilla, entonces director general de Montes. En «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 19, 1957, pp. 167 a 174.

(46) *Vid.* discurso, cit., p. 170, párr. 2.º

(47) *Vid.* Exposición de Motivos de la Ley, párr. 15.º

(48) *Vid.* discurso citado, p. 170, párr. 2.º

(49) *Vid.* Exposición de Motivos de la Ley, párr. 15.º

(50) *Vid.* discurso citado, p. 172, párr. 2.º

3. *Algunos datos sobre la correlación montes privados-montes públicos como justificación de la intervención administrativa sobre los montes privados*

El mismo responsable del discurso de presentación de la Ley de Montes, mostrando datos que podrían haber encontrado oportuno encuadre argumental en la presentación del texto legal, nos permite apreciar, a nivel de 1936, la situación comparativa entre el estado de los montes públicos y el de los privados. Los datos proporcionados por MARTÍNEZ HERMOSILLA (51) constatan dos hechos: en primer lugar, la mayor extensión de los montes privados en relación con los montes públicos, y en segundo término el apreciable deterioro del monte privado en relación con el monte público (52).

La mayor extensión del monte privado en relación con el monte público obliga a considerar, como premisa, que la política forestal está en función de los montes privados (53) y que los responsables

(51) Vid. MARTÍNEZ HERMOSILLA, *Los montes en la política agraria española*, «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 11, 1955, pp. 101 a 124.

(52) «De 5.315.159 has. de montes públicos existentes en 1936, 3.350.212 has. se encontraban mejor o peor pobladas, es decir, más del 60 por 100, con un índice forestal medio del 70 por 100, mientras que de los 18 millones de has. de montes de propiedad particular sólo se encontraba poblado el 36 por 100, o sea, 6.500.000 has., con un índice forestal del 45 por 100. Es decir, que si la propiedad forestal hubiera seguido el curso de la particular en aquella fecha, hubiéramos perdido otros dos millones de has. del bosque, al mismo tiempo que se habría empobrecido el resto, disminuyendo su valor forestal en un 25 por 100». MARTÍNEZ HERMOSILLA, *op. cit.*, p. 112, nota 2.

(53) La estructura de la propiedad forestal en España, según datos del Ministerio de Agricultura, en 1963 tenía la siguiente composición:

- Montes del Estado, 611.000 Ha., 2 por 100 de la superficie forestal.
- Montes de los pueblos, 8.085.000 Ha., 30 por 100 de la superficie forestal.
- Montes particulares, 18.122.000 Ha., 68 por 100 de la superficie forestal.

La importancia relativa de los montes privados en relación con los montes públicos es minorada al considerar la extensión media de los montes particulares en relación con los montes públicos.

Superficie media:

- Montes del Estado, 630 Ha.
- Montes de entidades locales, 397 Ha.
- Montes particulares, 5,4 Ha.

No obstante, el bajo índice de extensión de los montes privados también encuentra, como neutralizador, el dato de que de los 8.696.000 Ha. de montes públicos, los montes declarados de utilidad pública se concretan en 6.696.000 Ha. Este dato permite hablar de cierta marginalidad de dos millones de Ha. de montes públicos, y de la reducción, aún mayor, desde una perspectiva operativa, de los montes de propiedad pública, en relación con los montes de propiedad privada. Vid. Ministerio de Agricultura, *Los montes en España*, Madrid, 1963.

El anuario del Instituto Nacional de Estadística correspondiente a 1971 modifica las cifras aportadas por el Ministerio de Agricultura (*vid.* p. 505). Las cifras estimadas por el INE son las siguientes: Montes del Estado, 770.000 Ha.; montes de las entidades locales, 8.298.000 Ha., y montes particulares, 18.254.000 Ha. Las cifras

de aquella no pueden olvidar el importante dato de que el propietario de montes privados parece estar bastante alejado de considerar en la explotación de los montes privados criterios empresariales, dando entrada, por el contrario, a una gestión que permite hablar de peligrosa descapitalización de las explotaciones forestales.

La extensión de los montes propiedad de particulares, 68 por 100 de la superficie forestal, y el desfavorable índice forestal de los montes privados en relación con los públicos, justifican, agravado el problema de deforestación como consecuencia de la guerra civil, el incremento de la intervención administrativa sobre los montes a partir de 1940, intervención que se traduciría en diversas disposiciones (54), que encontraron ocasión de ser sistematizadas junto con las disposiciones precedentes en la Ley de Montes de 1957.

4. *La importancia económica del monte privado*

Las observaciones hechas sobre los montes privados y la correlación, que, en referencia a extensión e índice forestal, hemos apreciado con los montes públicos, nos permiten hablar de la importancia económica del monte privado, y obligan a tomar como punto de referencia de la política forestal y de la industria forestal a los montes privados.

Al margen de los dos millones de hectáreas de montes públicos, aún no declarados de utilidad pública, y que sin duda permiten un incremento en su potenciación forestal, la corrección de los desequilibrios que afectan al sector forestal (55) sólo puede encontrar ade-

aportadas por TAMAMES difieren de las dos fuentes consideradas. La extensión de montes del Estado la cuantifica TAMAMES en 816.000 Ha. y la extensión correspondiente a montes particulares en 17.636.000 Ha. La extensión de montes propiedad de entidades locales, la concreta en 1.639.000 Ha. TAMAMES, junto a la estimación de propiedades del Estado, privadas y de entidades locales aporta cifras de montes consorciados y de montes de utilidad pública no consorciados (2.160.000 Ha. y 5.039.000 Ha., respectivamente), sin especificar su vinculación dominical, que estimamos conectada a entidades locales, como único modo de compensar la baja cifra que este autor estima para los montes de las entidades locales. (Vid. TAMAMES, *Estructura económica de España*, tomo I, p. 308, Madrid, 1974). TAMAMES se basa en fuentes procedentes de la FAO y del Ministerio de Agricultura, pero sin individualizar la documentación que utiliza.

(54) Vid. Ley de 19 de diciembre de 1951, sobre repoblación forestal y ordenamiento de cultivos en las cuencas de los pantanos. Ley de 7 de abril de 1952, sobre auxilios, subvenciones y anticipos para la repoblación de montes particulares. Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre declaración de fincas manifiestamente mejorables.

(55) El déficit de madera y las previsiones para 1975, expresadas en rollos sin corteza, presenta los siguientes datos:

cuada neutralización en una acusada atención, por parte de la Administración, hacia los montes privados.

La Administración, siguiendo la observación hecha por el señor MARTÍNEZ HERMOSILLA en el discurso de presentación de la Ley de Montes, deberá corregir la fácil realización del capital monte por los propietarios privados, teniendo presente las peculiaridades que en el aspecto económico concurren en el monte, y que el mismo MARTÍNEZ HERMOSILLA señala en el trabajo, ya citado, sobre los montes en la política agraria española.

En el monte, la correlación tierra-trabajo-capital, que condiciona las explotaciones agrícolas, queda reducido al binomio tierra-capital. En el monte ha sido muy poco relevante la importancia del factor trabajo, y su poca relevancia es minorada con la mecanización de las técnicas relacionadas con la conservación, cortas, arrastres y transporte. Esta circunstancia invita a que, al margen de otras consideraciones que serán objeto de posterior referencia, y desde la exclusiva perspectiva económica, la Administración controle las realizaciones de capital de los montes privados y articule los mecanismos precisos para que su explotación se realice desde criterios económico-empresariales que valoren adecuadamente un capital que, como el forestal, se puede considerar privilegiado, al estimar la minorada importancia que, en su explotación, tiene el factor trabajo.

Factores de política económica: el progresivo incremento de las necesidades de productos forestales y la progresiva incidencia negativa en la balanza comercial y en la balanza de pagos, justifican la ausencia de neutralidad económica de la Administración ante los montes privados.

La acentuación del criterio económico en la evolución del concepto técnico doctrinal de ordenación de montes justifica esta ausencia de neutralidad (56).

Año 1950: producción, 2,5 millones Tm; consumo, 3,7 millones Tm; déficit, 1,2 millones Tm; 48 por 100 de déficit.

Año 1960: producción, 3,7 millones Tm; consumo, 5,5 millones Tm; déficit, 1,8 millones Tm; 49 por 100 de déficit.

Año 1963: producción, 4,4 millones Tm; consumo, 7,4 millones Tm; déficit, 61 por 100.

Año 1975: producción, 7,2 millones Tm; consumo, 11,6 millones Tm; déficit, 61 por 100. Vid. Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial: *Consumo, Producción y Comercio exterior de la madera en España. Evolución y perspectivas 1950-1975*, Madrid, 1966. Considérese que los datos sobre montes públicos no declarados de utilidad pública corresponden a 1963. No nos ha sido posible utilizar estimaciones actualizadas.

(56) Vid. en este sentido el trabajo de PELFORT BATALLA, *Los conceptos económicos*

5. *La política forestal en los planes de desarrollo y su incidencia sobre los montes privados*

Los Planes de Desarrollo implican, en relación con la política económica seguida hasta 1960, una reconsideración de las posiciones y planteamientos de la Administración (57). La consideración de la política forestal sobre los montes privados en los Planes de Desarrollo nos permitirá apreciar la posición de la Administración ante las superficies forestales más extensas del país y ante las superficies que permitirían unas mayores posibilidades de desarrollo.

En el primer Plan la política forestal se concreta en medidas de repoblación forestal y en medidas relativas a la conservación, aprovechamiento y mejora de las superficies arboladas. La repoblación forestal, sin embargo, se concentra en el Patrimonio Forestal del Estado y en el patrimonio forestal de las entidades locales. Los montes privados son casi ignorados, salvo las referencias a las subvenciones destinadas a repoblaciones privadas y la posibilidad que suponemos siempre abierta a los propietarios de montes privados de acogerse a la fórmula consorcial en las repoblaciones (58).

La política de conservación, aprovechamiento y mejora de superficies arboladas no pasa de una imprecisa conexión con medidas de lucha contra plagas forestales e incendios (59).

La única referencia explícita a los montes privados, concretada en las subvenciones a las repoblaciones privadas, permite apreciar la escasa importancia que la Administración parece conceder a los montes privados.

y su evolución en la ordenación de los montes, «Revista de Estudios Agrosociales» número 59, 1967. El autor considera la evolución del concepto de ordenación de montes. Estima la posición primigenia de OLAZÁBAL-MACKAY, con la supeditación de los resultados selvícolas a los resultados económicos; la superación de esta posición por el criterio de las Sociedades Forestales Americanas, en 1950, al equiparar el criterio selvícola y el económico y, finalmente, la posición de la FAO, en la reunión de Sevilla, en 1966, al considerar la explotación de los montes como actividad empresarial y, como tal, acompañada de conceptos de inversión, costos y beneficios. *Ob. cit.*, pp. 77 y 78.

(57) La aprobación por ley de los Planes de Desarrollo no es óbice para que el Plan se identifique con la Administración y no con las Cortes. Conocida es, desde esta perspectiva, la problemática surgida durante el conocimiento por las Cortes del III Plan, en relación con la posición que deberían tener las Cortes en la elaboración de los Planes de Desarrollo. De esta problemática se hace eco el señor LAMO DE ESPINOSA en el discurso de presentación del Plan. En relación con esta problemática: GARRIDO FALLA, *Problemática jurídica de los Planes de Desarrollo*, Madrid, 1974.

(58) *Vid. COMISARÍA DEL PLAN: I Plan de Desarrollo*, Madrid, 1963, pp. 70, 172 y 173.

(59) *Vid. COMISARÍA DEL PLAN: I Plan*, cit., pp. 70 y 173.

La insignificante cuantía económica de las subvenciones, en relación con la importancia de las superficies sobre las que podría actuar es, sin duda, un índice (60).

El segundo Plan de Desarrollo presenta una problemática similar en relación con la posición de la Administración ante los montes privados en el primer Plan. El segundo Plan parece consciente de la problemática económica que afecta al sector forestal. Constata la diferencia existente entre su producción real y la capacidad potencial del sector forestal, hace apreciar la necesidad de conseguir la adecuada utilización de los recursos naturales para elevar el grado de abastecimiento nacional, prestando especial atención a las «especies de crecimiento rápido», y dispone, como medida, el que «se interesará a la iniciativa privada en los cultivos de madera de gran rendimiento» (61).

No obstante, en el momento de concretar inversiones, su estructura es similar al primer Plan, y las subvenciones previstas para repoblación de montes particulares no pasa de tener un carácter marginal en relación con las inversiones previstas destinadas a entidades públicas (62).

En el tercer Plan de Desarrollo parece quedar aún minorada en mayor grado la posición de los montes privados. El centro de los problemas forestales se desplaza hacia problemas de medio ambiente, defensa de la naturaleza, «ofrecimiento de lugares de esparcimiento para la sociedad industrial», problemas de investigación y desarrollo tecnológico... (63), desapareciendo toda referencia explícita a los montes privados, desconsiderados incluso al modesto papel de las subvenciones previstas por el primer y segundo Plan de Desarrollo.

La conclusión que es posible extraer de la política forestal arbitrada desde los Planes de Desarrollo se puede identificar con la desconsideración de los montes privados y su potencialidad, a efectos de corregir

(60) Las subvenciones previstas en el I Plan para repoblaciones privadas y condicionadas a especies de crecimiento rápido registraban la cuantía de 192,37 millones de pesetas. En contraposición, la cuantía prevista para inversiones públicas en montes del Estado y de las entidades locales suponían 9.223 millones de pesetas. Vid. COMISARÍA...: *I Plan*, p. 173.

(61) Vid. COMISARÍA...: *II Plan*, Madrid, 1967, pp. 82 y 140.

(62) La distribución de inversiones registra las siguientes cuantías: Organismos autónomos, 6.803 millones de pesetas; Estado, 2.744 millones de pesetas; Corporaciones locales, 400 millones de pesetas; subvenciones a particulares, 352 millones de pesetas. Vid. COMISARÍA...: *II Plan*, Madrid, 1967, p. 173, y *II Plan* (anexo), Madrid, 1967, p. 20.

(63) Vid. COMISARÍA...: *III Plan*, Madrid, 1971, pp. 183, 224, 263, 403, 437, 460, 464, y *III Plan. Agricultura*, Madrid, 1972, pp. 51, 61, 80, 363, 371 y 377.

la carencia de productos forestales. Con independencia del simple carácter indicativo de otros subsectores económicos, no han estructurado una política que insertara a los montes privados en la política económica de los Planes de Desarrollo. Con ello, a medio y largo plazo, se ha condicionado negativamente el desarrollo forestal de los montes privados, como reservas forestales cuantitativamente más importantes del país.

6. *Los factores ecológicos, ambientales y turísticos recreativos como condicionante del intervencionismo administrativo sobre los montes privados*

La especial referencia que el III Plan hace a los factores ambientales, ecológicos y de esparcimiento, como orientadores de la política forestal, puede inducirnos a pensar en la introducción de una nueva perspectiva económica en la que puedan situarse los montes privados, nueva perspectiva que pudiera ser determinante de la introducción de nuevos factores de intervencionismo administrativo. Pasamos a considerar cada uno de estos aspectos como posibles motivos justificantes del intervencionismo administrativo en los montes privados.

a) *Los factores ambientales y ecológicos*

Encuentran como punto de referencia dos recientes textos normativos: la Ley de Defensa del Ambiente Atmosférico, de 22 de diciembre de 1972, y la Ley de Creación y Conservación de Espacios Naturales Protegidos, aún en fase de dictamen por las Cortes.

La Ley de Defensa del Ambiente Atmosférico delimita su posición ante los montes desde una referencia genérica a estos bienes, artículo 1.º, 3, de la Ley, en función de cuya conservación y creación predetermina la posición de los organismos y entidades públicas.

El dictamen del proyecto de Ley de Creación y Conservación de Espacios Naturales Protegidos, al regular el régimen de protección de Parques Nacionales y reservas integrales, artículo 13 del proyecto, determina en su apartado a) la conceptualización como montes protectores (arts. 7.º y 30 de la Ley de Montes y 31 de su Reglamento) de los montes de propiedad particular afectados por parques y reservas. El artículo 14 del dictamen concede, con carácter anejo a la declara-

ción de espacio natural protegido, la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación de bienes y derechos afectados, declaración ya prevista para los Parques Nacionales por el derogado artículo 79 de la Ley de Montes.

La conceptualización como montes protectores de los montes privados afectados por Parques Nacionales y reservas integrales contribuye a clarificar la situación de los montes privados en las precedentes regulaciones de los Parques Nacionales, situación bastante ambigua tanto a nivel de la Ley y Reglamento de Montes como al nivel de las específicas disposiciones reguladoras de cada Parque Nacional, momentáneamente respetadas por la única disposición transitoria del dictamen (64).

Los montes particulares afectados por la declaración de espacios naturales protegidos quedan limitados en el ejercicio de los derechos dominicales por los planes de conservación, fomento, mejora y disfrute que prevé el artículo 9.º, 2, del dictamen, que también delimita los aprovechamientos y trabajos que en dichos espacios se realicen desde la aprobación y supervisión por el Consejo de Dirección del Instituto de Conservación de la Naturaleza y del Patronato constituido en cada espacio natural protegido.

(64) La Ley de Montes, en relación con los montes privados afectados por los Parques Nacionales, elude toda calificación genérica sobre el régimen al que pudieran quedar sometidos, excluida la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, con carácter anejo a la declaración de Parque Nacional (art. 179 de la Ley). El Reglamento, en coherencia con la indeterminación de la Ley, limita sus referencias a los montes privados a las referencias hechas al régimen de aprovechamientos forestales (art. 197-2), servidumbres (art. 200-B) y régimen de acampadas (art. 201-Z).

Las mismas circunstancias concurren en las disposiciones específicas reguladoras de los Parques Nacionales. *Vid.* en este sentido:

— Ley de 22 de julio de 1918, por la que se declara «Parque Nacional de la Montaña de Covadonga» al macizo de Peña Santa, y Real Orden de 28 de septiembre de 1918, Reglamento de Parques Nacionales.

— Real Decreto de 16 de agosto de 1918, creador del Parque Nacional de Ordesa.

— Decreto de 22 de enero de 1954, creador del Parque Nacional del Teide, y Reglamento, Orden de 29 de noviembre de 1955.

— Decreto de 6 de octubre de 1954, creador del Parque Nacional de Caldera de Taburiente, y Orden de 30 de octubre de 1957, por la que se aprobó su Reglamento.

— Decreto de 21 de octubre de 1955, creador del Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de San Mauricio, y Orden de 6 de abril de 1957, que los reglamenta.

— Decreto de 16 de octubre de 1969, creador del Parque Nacional de Doñana, y Decreto de 9 de noviembre de 1973, creador de la zona de Refugio Integral de Doñana.

— Decreto de 28 de junio de 1973, creador del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, y

— Decreto de 9 de agosto de 1974, creador del Parque Nacional de Timanfaya.

b) *Los factores turísticos y recreativos*

El condicionamiento por estos factores de los montes privados nos obliga a tomar como puntos de referencia para apreciar esta problemática la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, de 28 de diciembre de 1963, y las Leyes de 31 de mayo de 1966 y 17 de marzo de 1973, por la que se crean reservas nacionales de caza, orientadas por evidentes aspectos turístico-recreativos.

La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico desconoce el posible engarce del monte privado en la política turística. Este desconocimiento es apreciable de modo especial en la ignorancia del monte privado en el título IV de la Ley, «De los planes de promoción y ordenación territorial y urbana de las zonas de interés turístico nacional», como punto en el que, desde una visión con pretensión omnicomprendensiva de los factores condicionantes del turismo, pudiera haberse considerado el monte privado como bien afectado por la declaración de zona de interés turístico en el momento de elaborar los planes de promoción y ordenación—art. 17, a), de la Ley—. No obstante, el texto legal desconsidera la inserción del monte privado en la política turística y en los proyectos turísticos concretos (65).

Las Leyes de Reservas Nacionales de Caza, de 31 de mayo de 1966 y 17 de marzo de 1973, en relación con los aprovechamientos forestales y, de modo más concreto, en relación con los montes privados y los aprovechamientos que de estos montes puedan derivarse, producen el fenómeno de monosectorializar el enfoque económico del monte hacia los aprovechamientos cinegéticos. A pesar del tenor del artículo 2.º, 2, de la Ley de 31 de mayo de 1966, en virtud del cual la aplicación de la Ley de Reservas de Caza no supondría limitación alguna para el ejercicio de cualquiera de las actividades distintas de la cinegética (66), se observa en ambos textos legales, y en los Reglamentos de 9 de febrero de 1967 y 9 de agosto de 1974, un desplazamiento hacia los factores cinegéticos que denota la relegación de los aprovecha-

(65) Los montes sólo son contemplados en la Ley desde la perspectiva de los montes públicos, artículo 9.º-2 e), al determinar el informe preceptivo de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, en relación con los centros o zonas proyectados en que queden afectados montes públicos o del Estado. El artículo 12-4-2 también determina la audiencia de la Dirección General en caso de restauración, repoblación forestal o modificación del paisaje.

(66) Precepto aplicable a las reservas creadas por la Ley de 17 de marzo de 1973, desde la remisión que el artículo 2.º de la Ley de 1973 hace al artículo 2.º siguientes de la Ley de 1966.

mientos forestales o, al menos, la consideración de estos aprovechamientos forestales en función de la explotación de la caza (67).

7. *Estimación de la posición de la Administración en relación con la inserción de los montes privados y de sus aprovechamientos forestales en la economía*

Como estimación valorativa de la posición de la Administración ante los montes privados, podemos concluir afirmando la ausencia de adecuada apreciación por la Administración de la trascendencia de los montes privados dentro del sector forestal. La Administración parece ignorar tanto la trascendencia económica de los montes, genéricamente considerados, como la trascendencia económica de los montes privados, sector cuantitativa y potencialmente más relevante del sector forestal.

Con independencia del análisis de que van a ser objeto a continuación la Ley y el Reglamento de Montes, la normativa económica, concretada de modo especial en los Planes de Desarrollo, desconoce a los montes privados y desconoce la potencialidad de los mismos, eludiendo planteamientos que, orientados a neutralizar el déficit de productos forestales, tendrían que contar con una política forestal que incardinara a los montes privados como base de una política forestal a medio y largo plazo.

Constatada la ignorancia de los montes privados desde la política económica global que los Planes de Desarrollo determinan, es posible observar también la escasa importancia que los montes privados tienen para la política de medio ambiente, ecológica y turística como posibles sustitutivos de la ausencia de planteamiento de una política forestal englobadora de los montes privados en los Planes de Desarrollo. Los montes, genéricamente considerados, no pasan de ser para las actividades administrativas, programada en conexión con medio

(67) El artículo 3.º de la Ley de 31 de mayo de 1966, como hemos señalado, también aplicable a las reservas creadas por Ley de 17 de marzo de 1973, es muy significativo para apreciar el predominio de los factores cinegéticos en las propiedades afectadas por las Reservas Nacionales. El precepto citado, al concretar los puntos que determinarán la redacción de los reglamentos del texto legal, dedica sus cuatro apartados a aspectos conectados con la actividad cinegética. La inserción, entre los aprovechamientos o intereses afectados de otros aprovechamientos o intereses distintos de los cinegéticos, no es objeto de expresa consideración en el precepto transcrito ni en los Reglamentos que lo desarrollan (Decreto de 9 de febrero de 1967 y Decreto de 9 de agosto de 1974)

ambiente, ecología y turismo, simples soportes físicos de los que no se han extraído todas las posibilidades económicas que poseen.

Como recapitulación y enjuiciamiento de lo que ha sido la política forestal española hasta 1974, es de gran interés la moción de la Comisión de Agricultura de las Cortes al Gobierno en relación con la política forestal (68). En esta moción se expresan juicios y se proponen orientaciones que, sin duda, podrán reorientar la política forestal con el posible condicionamiento del IV Plan por las Cortes desde las posiciones mantenidas en la moción al Gobierno.

III. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MONTES PARTICULARES

La importancia socioeconómica de la propiedad forestal, en general, y de la propiedad forestal privada, en particular, ha quedado suficientemente demostrada.

Por ello la propiedad forestal privada debe orientarse de forma que alcance la más idónea tutela y satisfacción del interés colectivo.

Como ha señalado PUGLIATTI, todo ciudadano debe contribuir con todos sus medios, personales y patrimoniales, a la satisfacción del interés público, sacrificando todo si es necesario, pero no más de lo que sea necesario, de modo que aquéllos puedan, en el resultado, com-

(68) Vid. el *Boletín Oficial de Cortes* núm. 1.368, de 26 de julio de 1974, p. 33327. La Moción sobre creación de una Política Forestal Permanente es dura en sus términos. Denota la ausencia de enfoque de «largo plazo» en la política forestal, y al analizar su desarrollo denuncia el inmovilismo tecnológico, legislativo y económico como impedimento del sector para el adecuado juego de la vida nacional. Conceptúa el sector forestal como infraestructural, y, en función de esta circunstancia, pide un tratamiento que supere el «estrecho criterio económico del corto plazo» y hace sentir como «la insuficiencia de las inversiones y la imperfección política» mantienen el nivel de producción muy bajo en relación con las cotas posibles y deseadas, obligando a injustificadas importaciones que expresan cómo no se ha prestado la debida atención a la madera como materia prima, sobrevalorando la petroquímica como sustitutivo.

La Moción de la Comisión de Agricultura trata de insertar a los montes particulares en la política forestal, propugnando la concentración de los mismos, como técnica de mejora de la explotación, junto a una nueva orientación en el tratamiento de los aspectos fiscales y de los problemas relativos a la Seguridad Social, prestando la necesaria atención a las inversiones privadas en la creación de nuevas masas boscosas y exigiendo, en función de estas inversiones, «una clara definición, un compromiso de permanencia de la política arancelaria que suponga una protección efectiva, a menos que se pretenda una nacionalización integral de los bosques».

El plan propugnado por la Moción marca una directrices muy distantes de la orientación turística recreativa que matizaba la política forestal del III Plan de Desarrollo, orientación, quizá explicable, en un momento de bajo precio de las materias primas en el mercado internacional.

probar el valor ético del sacrificio y de forma que sean evitadas inútiles dispersiones o destrucciones de valor y riqueza. Con esta condición, la iniciativa privada puede considerarse como el instrumento más útil en interés de la nación (69).

Esta trascendencia de la propiedad forestal privada motiva sus posibles condicionamientos, previstos con carácter general para toda la propiedad en nuestras Leyes Fundamentales y ordinarias.

El artículo 30 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1947, señala que:

«La propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado.

Todas las formas de la propiedad, subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común.

La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos...» (70).

El Código Civil, en su artículo 348, indica que:

«La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.»

Coco indica que el problema de la función social de la propiedad se ha reconducido al establecimiento de límites, cargas y obligaciones que por su multiplicidad, heterogeneidad y especificidad no eran aptas para alterar, en su núcleo esencial, el concepto de propiedad (71).

No basta, sin embargo, una enunciación genérica de la función social de la propiedad y de sus condicionamientos. Como indica PUGLIATTI, atribuir genéricamente una función social a la propiedad significa perder de vista las particulares funciones sociales que pueden desempeñar, en cada momento particular, cada una de las cosas que son objeto de propiedad (72).

(69) PUGLIATTI: *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, en «La proprietà nel nuovo diritto», Milano, 1954, p. 108.

(70) En análogo sentido, la Declaración XII del Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938. El Principio X de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 reconoce la propiedad como derecho condicionado a su función social.

(71) Coco: *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965, pp. 35 y 36.

(72) PUGLIATTI: *Strumenti...*, ob. cit., p. 114.

Por ello, y en materia de vinculaciones a la propiedad privada, juegan un importante papel las leyes especiales, que pueden, de forma más conveniente, procurar la tutela del interés público al referirse a las concretas funciones que cada propiedad puede desempeñar (73).

En el caso concreto de la propiedad forestal privada habrá que acudir, por tanto, a la legislación forestal para determinar exactamente cuál sea su Estatuto Jurídico.

Interesa destacar la distancia de planteamiento existente entre los artículos 14 de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863 y 129 del Reglamento de Montes de 17 de mayo de 1865, y el 35, 2, del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962.

El artículo 14 de la Ley de 24 de mayo de 1863 indica que:

«... los montes de particulares no estarán sometidos a más restricciones que las impuestas por las reglas generales de policía.»

El artículo 129 del Reglamento de 17 de mayo de 1865 manifestaba que:

«... los montes particulares no están sometidos al régimen administrativo prescrito para los públicos ni, por consiguiente, se les sujetará a más restricciones que las exigidas por las reglas generales de policía.»

El apartado 2 del artículo 35 del Reglamento de Montes preceptúa que:

«... los montes de particulares no están sujetos al régimen administrativo prescrito para los de utilidad pública, aunque por razones de interés general quedan sometidos a los preceptos de la legislación forestal que les sean de expresa y especial aplicación.»

Obsérvese que, en primer lugar, el régimen al que no se sujetan los montes de particulares es al de los montes de utilidad pública, categoría manifestada entre los montes públicos. Interesa destacar también la remisión en bloque a los «preceptos de la legislación forestal que les sean de expresa y especial aplicación», puesto que será

(73) PUGLIATTI: *Strumenti...*, ob. cit., p. 114.

necesario examinarla para determinar de esta forma el Estatuto Jurídico de los Montes Particulares.

Con estas consideraciones, pasaremos seguidamente a examinar las vinculaciones fundamentales de la propiedad forestal privada.

1. *Determinación del concepto de monte. Su divisibilidad o indivisibilidad*

Al igual que ocurre en la Ley del Suelo, en la que el legislador señala qué debe entenderse por suelo urbano, los artículos 1.º de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y 4.º de su Reglamento de 22 de febrero de 1962 determinan qué debe entenderse por monte.

Según el artículo 4.º del Reglamento:

«1. Se entiende por monte o terreno forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo.

2. Bajo dicha denominación se comprende también los terrenos que, aun sin reunir las condiciones determinadas en el párrafo anterior, hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados en terrenos forestales como consecuencia de resoluciones administrativas dictadas conforme a las leyes que regulan esta materia.

3. Como excepción a lo establecido en el párrafo primero, no se reputarán montes a efectos de la legislación forestal los terrenos que, formando parte de una finca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola, así como los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico.»

Es de capital importancia la clasificación del terreno, puesto que si se reputa monte recaerán sobre el mismo todas las vinculaciones de

la legislación forestal. La Administración no actúa en esta materia discrecionalmente, sino regladamente; a través del personal técnico competente determinará la índole del terreno.

La materia puede ser conflictiva. En estos casos, según el apartado 4 del artículo 4.º del Reglamento de Montes:

«Las cuestiones que surjan sobre clasificación de un terreno serán resueltas por el Ministerio de Agricultura, previos los informes correspondientes de las Direcciones Generales de Agricultura y de Montes, Caza y Pesca Fluvial, salvo lo dispuesto en la legislación de conflictos jurisdiccionales, si en relación con dicha clasificación se plantease contienda por autoridades dependientes de dichos Ministerios.»

Por supuesto, contra el acto clasificatorio el particular puede acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El legislador no solamente determina el concepto de monte, sino que además prevé la determinación de las extensiones de la unidad mínima de monte dentro de cada zona, comarca o región (art. 5.º del Reglamento de Montes). Este mínimo de su superficie ha de ser la suficiente para que pueda desarrollarse racionalmente su explotación.

PÉREZ CARBALLO señala que esta expresión respecto de la indivisibilidad, al remitirse el Reglamento a la Ley de 15 de julio de 1954, sobre unidades mínimas de cultivo, y teniendo en cuenta la de 14 de abril de 1962, que preceptúa la creación de unidades mínimas de explotaciones familiares, afecta al derecho dominical, el cual no podrá recaer sobre superficie inferior al mínimo establecido (74).

Los cambios de cultivo de forestal en agrícola también están regulados. El artículo 36 del Reglamento de Montes señala que:

«En los montes y terrenos de particulares se autorizará el cambio de cultivo forestal en agrícola de la totalidad o parte de los mismos que estuviere incluida en proyectos de riego oficialmente aprobados. Podrá permitirse el cultivo si se trata de tierras técnica y económicamente aptas para su aprovechamiento agrícola, con la condición inexcusable de que la pendiente del terreno objeto de transformación no sea mayor que la fijada por

(74) PÉREZ CARBALLO, *ob. cit.*, p. 17.

el Ministerio de Agricultura en evitación de la erosión del suelo» (75).

Una vez determinado el concepto de monte, la legislación forestal recoge la existencia de montes particulares en los artículos 7.º de la Ley y 8.º y 35 del Reglamento, entre otros. Los montes protectores, como una categoría especial de los montes particulares, se hallan regulados en los artículos 31 y siguientes del Reglamento de Montes.

2. *Agrupaciones forestales*

Dentro de la planificación forestal revisten singular importancia los planes de ordenación, puestos en marcha a través de las agrupaciones forestales (76).

Las causas por las que pueden ponerse en marcha son, según el artículo 31 de la Ley de Montes, las siguientes:

- Que se trate de montes de gran producción, públicos o privados, y que sean susceptibles de formar comarcas de ordenación.
- La necesidad de coordinar los intereses selvícolas y pastorales.
- Por necesidades de repoblar.

Nos interesan, a los efectos de las vinculaciones a la propiedad forestal privada, las agrupaciones de montes obligatorias, que, según el artículo 31, 4, de la Ley de Montes, se producirán:

«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.»

Las agrupaciones obligatorias de montes se inician de oficio por la Jefatura del Distrito Forestal. En el expediente se determinará la relación de propietarios de fincas forestales que, a juicio del Distrito Forestal, deban agruparse. Los propietarios podrán mostrar su conformidad con la agrupación, que es aprobada por decreto del Consejo de Ministros.

Tres meses después estará redactado el proyecto de Ordenanza con su plan de ordenamiento, en el que se especifican los derechos y obli-

(75) Véase al respecto el Decreto de 15 de junio de 1972.

(76) Artículos 31 de la Ley de Montes y 247 a 262 del Reglamento.

gaciones. Los propietarios afectados tienen dos meses para reclamar, una vez publicada la Ordenanza, ante el Distrito Forestal, que puede rectificar la Ordenanza. El texto definitivo se publica en el *Boletín Oficial* de la provincia.

Posteriormente se forma la Asociación de Propietarios, que puede revestir las formas reconocidas por el Derecho civil, el Derecho mercantil o la legislación de Cooperativas (77).

Los planes de ordenación son aprobados por la Administración Forestal, que ejerce también su vigilancia técnica de los mismos. Contra los acuerdos de los órganos rectores de las Asociaciones de Propietarios cabe recurso ante el Distrito Forestal.

Finalmente, los planes de ordenación son de observancia obligatoria para todos los propietarios, cultivadores y titulares de otros derechos afectados por la agrupación.

3. Aprovechamientos forestales

Con carácter general, el artículo 29 de la Ley de Montes preceptúa que:

«1. 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 el presente capítulo» (en análogo sentido, el artículo 202 del Reglamento de Montes).

La planificación en materia de aprovechamientos es competencia de la Administración Forestal. El artículo 203 del Reglamento de Montes indica que:

«1. La Administración Forestal regulará el disfrute de los montes, organizando sus aprovechamientos y mejoras con arreglo a los principios económicos, sin infringir los selvícolas.

2. A tal fin, los Servicios Forestales dependientes de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial

(77) Sobre el tema, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Derecho administrativo, Sindicatos y Autoadministración*, Madrid, 1972, pp. 67 a 69.

proseguirán la estructuración dasocrática de los montes por medio de proyectos de ordenación y planes técnicos.»

Respecto de los montes particulares, el régimen de aprovechamientos varía según estén o no clasificados como protectores.

El apartado 3 del artículo 30 de la Ley de Montes manifiesta que:

«Los montes incluidos en las relaciones de protectores a que se refiere el artículo 7.º de esta Ley se aprovecharán, en todo caso, con sujeción a planes técnicos elaborados por el Ministerio de Agricultura. La Administración Forestal podrá imponer a los dueños de estos montes la obligatoriedad de ejecutar planes de mejora, que serán auxiliados en la máxima cuantía que permite esta Ley.»

En los demás montes particulares, el artículo 30, 1, de la Ley de Montes indica que:

«Los montes de propiedad particular podrán ser sometidos, en cuanto a su aprovechamiento forestal, a la intervención de la Administración Forestal, que regulará los disfrutes con vista a la persistencia de dichos precios, pudiendo disponerse por exigencias de la economía nacional, y mediante decreto aprobado en Consejo de Ministros, regulaciones o limitaciones en el aprovechamiento de cualquiera de sus productos» (en análogo sentido, el artículo 225 del Reglamento de Montes).

Según el apartado 2 del mismo artículo 30:

«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.»

Como puede observarse, las limitaciones al disfrute son importantes en virtud de las previsiones planificadoras, siendo estas limitaciones particularmente intensas en los montes protectores.

4. Régimen jurídico de las repoblaciones

Dentro de los planes de repoblación para los montes particulares, se ofrece por la Administración el incentivo económico a través de medidas de fomento (arts. 302 a 315 del Reglamento de Montes), y cuando ello no es suficiente y la importancia del monte particular sea notoria podrá imponerse la repoblación obligatoria.

Esta repoblación obligatoria está prevista en los artículos 50 de la Ley de Montes y 316 a 326 del Reglamento de Montes.

Según el artículo 316:

«1. Por decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, podrá declararse la utilidad pública de la repoblación en una determinada zona, que se denominará de "repoblación obligatoria", o de un monte determinado.

2. La aprobación por decreto de una "repoblación obligatoria" lleva consigo la declaración de la necesidad y urgencia de la ocupación de los terrenos necesarios para la ejecución de los trabajos, de conformidad con lo que dispone el artículo 52 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, cuando ésta se aplicara.

3. Si en la zona afectada por la repoblación obligatoria existiera alguna superficie que hubiera sido objeto de anterior declaración de utilidad pública, el decreto en que se acuerde la repoblación excluirá en ella dicha superficie o declarará, en su caso, cuál sea el interés general que deba proceder.»

El Patrimonio Forestal del Estado es el organismo competente para, a través del correspondiente informe, exponer las consideraciones de todo orden que fuesen oportunas para demostrar la necesidad ineludible de llevar a cabo la repoblación forestal.

Los propietarios afectados pueden realizar las alegaciones oportunas, pero, una vez firme el acuerdo de repoblación obligatoria, los propietarios están obligados a repoblar los montes de acuerdo con los planes reglamentariamente aprobados, en los plazos y con sujeción a las condiciones técnicas que al efecto se determinen.

El cumplimiento de la obligación así establecida podrá realizarse bien a las exclusivas expensas del propietario, mediante las subven-

ciones y auxilios previstos en la Ley de Montes, o en la forma convenida en el oportuno consorcio voluntario con el Patrimonio Forestal del Estado.

En los casos en que los propietarios particulares incumplieran las obligaciones derivadas de la repoblación forestal obligatoria, el propietario podrá optar por el consorcio forzoso con el Patrimonio Forestal del Estado o por la expropiación de la misma.

Si los terrenos forman parte de una finca en que la zona forestal no excede de la dedicada al cultivo agrícola permanente, la Administración Forestal podrá imponer, en lugar de la expropiación, las sanciones previstas en el título II del libro IV de este Reglamento, y en todo caso el propietario particular podrá reclamar como complemento de la parte agrícola la extensión necesaria de la parte forestal para el debido equilibrio de la explotación, la cual, una vez resuelta la petición por el Ministerio de Agricultura, quedará adscrita a dicha explotación y exceptuada de la obligación de repoblar (arts. 320, 2, del Reglamento de Montes y 50, 3, de la Ley de Montes).

5. *Otras limitaciones a la propiedad forestal privada*

a) *Licencias de corte*

Están reguladas en los artículos 229 a 236. Existe un importante intervencionismo, ya que las podas de determinadas especies requieren autorización previa de la Administración Forestal.

b) *Limitaciones en los aprovechamientos autorizados*

El artículo 234 del Reglamento de Montes señala que:

«... los dueños de fincas particulares o los compradores de los productos, en su caso, no podrán variar los aprovechamientos autorizados por la Administración Forestal ni los sitios en que aquéllos hubieran de realizarse.»

c) *Refundición de dominios*

El artículo 13 del Reglamento de Montes indica que:

«En los casos de condominio en montes catalogados,

cuando el suelo fuere de un particular o de una entidad pública y el vuelo perteneciere a una de éstas o al Estado, podrán refundirse ambos dominios a favor del dueño del vuelo, indemnizando previamente al del suelo por el procedimiento y reglas que para la fijación del justo precio se contienen en la Ley de Expropiación Forzosa. Se exceptúan de este precepto los convenios y consorcios con el Patrimonio Forestal del Estado» (78).

d) *Limitaciones en beneficio del Patrimonio Forestal del Estado*

El Estado puede adquirir, mediante expropiación, aquellos montes o derechos sobre los mismos para el mejor cumplimiento de los fines propios del Patrimonio Forestal del Estado (79).

6. *Otras obligaciones y cargas impuestas a los montes particulares*

a) *Ventas de predios forestales*

El artículo 17 de la Ley reguladora del Patrimonio Forestal del Estado de 10 de marzo de 1941 impone la obligación de declarar al Patrimonio todo proyecto de venta a comprador distinto del Estado de predios forestales de extensión superior a 250 hectáreas, así como su precio (80).

b) *Declaraciones juradas*

Según el artículo 228 del Reglamento de Montes, los particulares dueños de fincas pobladas con especies forestales que se enumeran

(78) Según GARCÍA DEL OLMO SANTOS, el derecho real de vuelo es el derecho a plantar y explotar árboles sobre una finca ajena a título oneroso o gratuito, de acuerdo con unos determinados planes (tipo de plantación) y pacto entre las partes, con una duración no perpetua, deviniendo su titular propietario de lo plantado hasta la extinción del derecho, gozando de la facultad de disposición: *Derecho real de vuelo, superficie rural y propiedad separada perpetua de los árboles respecto a la del fondo*, «Rev. de Derecho Notarial», enero-marzo 1970, p. 73.

(79) Vid. al respecto los artículos 25 de la Ley de Montes, 182 del Reglamento, 9.º-3 en relación con el artículo 2.º d) y 12 de la Ley del Patrimonio Forestal del Estado, así como 69 a 72 del Reglamento.

(80) Vid. también, al respecto, los artículos 63 a 68 del Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado, Decreto de 30 de mayo de 1941.

en dicho artículo tienen la carga de presentar declaración jurada por duplicado, y el modelo oficial, de dichas fincas en los Ayuntamientos, que enviarán un ejemplar al Distrito Forestal a los efectos que el precepto indica. Sin la declaración jurada no podrá ser autorizado ningún aprovechamiento forestal.

c) *Mejoras obligatorias*

El artículo 338 del Reglamento de Montes prevé la posibilidad de que la Administración Forestal pueda imponer a los particulares dueños de montes protectores la obligatoriedad de ejecutar planes de mejora, con derecho por parte de los propietarios a obtener en su máxima cuantía los beneficios establecidos.

d) *Proyectos de ordenación y planes técnicos obligatorios*

El artículo 209 del Reglamento de Montes prevé la posibilidad de que, a causa de su importancia forestal, económica o social, la Dirección General de Montes pueda exigir al propietario de un monte particular la presentación de un proyecto de ordenación o de un plan técnico, subrogándose el organismo administrativo si el particular no lo redacta.

e) *Zonas protectoras de carácter hidrológico-forestal*

Vienen reguladas en los artículos 343 a 345 del Reglamento de Montes. Los dueños de montes y terrenos forestales incluidos en las zonas declaradas protectoras de carácter hidrológico-forestal están obligados a tratarlas tanto en el régimen de sus posibles aprovechamientos, incluido el pastoreo, cuanto en la realización de obras y trabajos de restauración y repoblación que sean necesarios para la conservación del suelo. Los proyectos y planes técnicos serán aprobados por el Ministerio de Agricultura, quien concederá a los particulares las ayudas económicas oportunas.

f) *Servicios de plagas forestales*

En conformidad con el artículo 374 del Reglamento de Montes (64 de la Ley), los propietarios de montes, así como quienes los aprovechen,

están obligados a dar cuenta a los distritos forestales de las plagas y enfermedades que en dichos montes se presenten.

El artículo 65 de la Ley de Montes, en su apartado 2.º, señala que los propietarios de las zonas afectadas por la declaración de plaga efectuarán con carácter obligatorio, según instrucciones de la Administración, los trabajos de prevención y extinción correspondientes; en el caso de que no realicen los trabajos en los plazos señalados, la Administración podrá realizarlos con cargo a aquéllos.

g) Obligaciones derivadas de la Ley de Incendios Forestales

Según el artículo 8.º, apartado 1 de la Ley de Incendios Forestales de 5 de diciembre de 1968, los propietarios de montes particulares situados en los términos municipales que integren las zonas de peligro, vendrán obligados por su cuenta a la apertura y conservación de cortafuegos, así como a realizar los demás trabajos de carácter preventivo que juzgue oportunos la Administración Forestal. El artículo 22, 1-c), obliga a los propietarios de montes particulares que no estén consorciados a contribuir a la creación y mantenimiento del Fondo de Compensación de Incendios Forestales.

IV. ESTIMACIÓN FINAL SOBRE EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD FORESTAL PRIVADA

A la vista de la regulación jurídica de los montes particulares cabe preguntarse acerca de si la propiedad forestal privada está sometida a límites o más bien delimitada (81).

La noción de límite, señala IRTI, suscita un delicado problema en la teoría hermenéutica. Si la propiedad no es ausencia, sino sistema de límites, las disposiciones limitadoras entran en la lógica del orden jurídico (82).

(81) Para MILANI los propietarios de los montes particulares, más que un derecho a gozar y disponer de los mismos, ostentan un poder de Administración en interés directo e indirecto de la colectividad. Sobre el concepto de goce, prevalece el del ejercicio del derecho. Por esta razón, el Estado disciplina la propiedad forestal estableciendo el contenido normal de las facultades de goce, MILANI: *La proprietà forestale*, Milano, 1964, p. 61.

(82) IRTI: *Proprietà e impresa*, Napoli, 1965, pp. 9 y 10.

Las limitaciones a la propiedad, como indica MAYER, suponen una debilitación de aquélla frente a la actuación de la Administración en el cumplimiento de sus fines (83).

Las limitaciones administrativas, manifiesta NATOLI, consisten en la inhibición del ejercicio de alguna facultad que por sí misma podría formar parte del derecho de propiedad (obligaciones negativas) o que imponen al propietario la obligación de realizar un determinado comportamiento en el ejercicio de alguna de tales facultades (obligaciones positivas) (84).

Frente a este planteamiento, los límites confines tienen una perspectiva distinta. Constituyen una delimitación de la propiedad en su contenido normal; no de una ablación o limitación de algo positivo y plenario, sino de un límite de extensión, de un confín (85). Es lo que ocurre con la definición de la propiedad urbana en los artículos 60, 61 y 70, fundamentalmente, de la Ley del Suelo.

Por lo que respecta a los montes particulares, el intervencionismo administrativo en los mismos adquiere su máximo significado en la evolución de la legislación forestal con la vigente Ley de Montes y su Reglamento (86). En nuestra opinión, los montes particulares constituyen un tipo de propiedad delimitada, sometida a limitaciones, obligaciones y cargas. Puede indicarse cómo su Estatuto jurídico se asemeja en cierta medida al de la propiedad urbana (87).

Pero una vez verificadas estas consideraciones es necesario determinar si la regulación jurídica de los montes particulares es suficiente, encaja, dentro del significado que adquiere actualmente la propiedad forestal.

(83) MAYER: *Derecho administrativo alemán*, trad. española, t. II, Madrid, 1957, p. 286.

(84) NATOLI: *La proprietà*, Milano, 1965, p. 298. Sobre el tema en nuestra doctrina, UBIERNA: *Limitaciones del Derecho de propiedad por interés público*, «Revista de la Facultad de Derecho» de Madrid, 1942.

(85) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de Régimen Local*, Sevilla, 1958, página 130.

(86) Sobre los montes en general y sobre los particulares pueden consultarse, entre otros, GUAITA: *Régimen jurídico administrativo de los montes*, Santiago de Compostela, 1956, pp. 263 a 275; PÉREZ CARBALLO: *La propiedad forestal en España. Intervención del Estado en la propiedad forestal de los particulares*, «Revista de Estudios Agrosociales» núm. 59; MASA ORTIZ: *Legislación de montes*, Barcelona, 1964; GRAU: *Comentarios a la Ley y Reglamento de Montes*, Madrid, 1966.

(87) Para GUAITA, «la naturaleza jurídica de los montes particulares no ofrece realmente ningún interés. Son bienes patrimoniales sujetos por la especialidad de la propiedad forestal a un sinnúmero de limitaciones de Derecho público», *obra citada*, p. 275.

Para LEGUINA VILLA, el «actual régimen jurídico de los montes particulares, sin ser por supuesto perfecto, es en conjunto bastante aceptable e incluso si se toma como punto de referencia la actual estructura socioeconómica del país, las fórmulas legales que delimitan, respectivamente, las facultades dominicales de los propietarios y los poderes de intervención de la Administración para que las fincas privadas cumplan con su función social y satisfagan los intereses públicos, son en general bastante avanzadas» (88).

Sin embargo, y en ello coincidimos con LEGUINA, las vinculaciones a los montes particulares no han sido operativas porque, como ocurre en tantas ocasiones en las que las medidas de intervención van acompañadas de compensaciones económicas por parte de la Administración, las consignaciones presupuestarias destinadas a compensar las limitaciones, obligaciones y cargas impuestas a los montes particulares han sido exiguas (89).

A ello es necesario añadir, como ya hemos destacado en otro momento, la inexistencia por parte de los poderes públicos de una adecuada política sobre los montes particulares, observación extensible también para los montes públicos, fundamentalmente los del Estado.

Mas sin dejar de ser importantes las observaciones realizadas, la problemática de los montes particulares, al igual que la de toda la propiedad forestal, es más compleja.

El monte, puede significarse, tiene dos utilidades, una directa y otra indirecta.

La primera proviene de los productos forestales. La segunda es muy variada. Los montes defienden contra los rayos solares, evitan hundimientos, corrimientos de tierras, impiden la evaporación de las aguas pluviales, moderan los vientos, hacen más pura el agua, contribuyen a la permanencia y regularidad de las aguas con su utilidad en la agricultura y en la industria como fuente de energía hidráulica y eléctrica, son lugar de esparcimiento y recreo, etc. (90). En definitiva, que su importancia ambiental, ecológica, turística, es de primer orden.

(88) LEGUINA VILLA: *Las facultades dominicales de la propiedad forestal*, «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 3, p. 470.

(89) LEGUINA VILLA, *op. cit.*, p. 471.

(90) Interesante libro de consulta sobre alguno de estos aspectos: LLEÓ: *Las realidades, las posibilidades y las necesidades forestales de España*, Madrid, 1929. Algunas observaciones también en MOLA DE ESTEBAN CERRADA: *La defena del medio humano*, Madrid, 1972, pp. 227 a 236.

Son múltiples los intereses que coinciden en la propiedad forestal y de muy variada naturaleza.

¿Qué hacer, por tanto, ante tal situación?

LEGUINA VILLA señala que la política forestal «no sólo debería ocuparse de perfeccionar el aparato técnico y de incrementar las disponibilidades financieras de la Administración Forestal, sino que además tendría que encararse frontalmente con el tema de la estructura jurídica de nuestros montes, canalizando aquellos medios técnicos y financieros no tanto hacia el auxilio de la acción forestal de los particulares, cuanto hacia las adquisiciones masivas de terrenos forestales privados por los entes públicos, con el fin de llegar a una publicación si no total, al menos predominante de los montes y bosques españoles» (91).

La alternativa propuesta por LEGUINA presenta un inconveniente, centrado en su difícil operatividad, como nos lo demuestran los resultados en otro sector donde tal política de publicación parcial ha sido un fracaso. Nos referimos a la política, dentro del urbanismo, de adquisición por parte de la Administración, de suelo, a los efectos de constituir patrimonios públicos.

Ante la alternativa nacionalizadora de los montes de los particulares, de cuyas dificultades económico-políticas es consciente LEGUINA VILLA (92), nuestra opinión es negativa. No se puede obviar la inserción de los montes en una economía neoliberal en la que la nacionalización del sector forestal privado introduciría disfunciones en el momento de la nacionalización y en la posterior gestión del mismo, obligadamente burocratizada.

(91) LEGUINA VILLA, *op. cit.*, p. 471. Indica que en el caso de que la anterior medida se considere utópica habría que poner todo el empeño en «Aplicar todo el arsenal de potestades interventoras de que está habilitada la Administración forestal por la legislación vigente, que en enfatizar la necesidad de nuevas medidas que recuerden y exijan una vez más a los titulares de montes particulares el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la función social de su propiedad. Si acaso, entre tales innovaciones, yo abogaría sin reservas por la aplicación de una técnica que está ya prevista en el ordenamiento vigente, aunque en términos excesivamente rígidos: me refiero a la oportunidad de generalizar la técnica de la expropiación—sanción, hoy aplicable solamente en el caso de inejecución de repoblaciones obligatorias— a todos los supuestos de transgresión de los límites o de incumplimiento de los deberes que definen el contenido de la propiedad forestal de los particulares, y ello porque sólo la observancia de tales límites—conviene recordarlo—justifica, según el esquema ideológico del ordenamiento vigente, la subsistencia de la propiedad de los montes en manos privadas». *Op. cit.*, pp. 471 y 472.

(92) LEGUINA VILLA, *op. cit.*, p. 454.

La nacionalización de los montes privados agravaría la problemática que parece afectar en estos momentos a la gestión de los montes públicos, concretada en la carencia de medios personales y económicos para una adecuada gestión, y en la ausencia de correlación de las técnicas de explotación forestal con las necesidades del mercado.

La nacionalización de los montes privados obligaría también a plantear la necesidad de ampliar aquélla a los sectores industriales conectados con los aprovechamientos forestales y, de modo especial, a plantear la nacionalización de la industria papelera. La nacionalización del sector forestal tampoco podría eludir el justificar los motivos que avalaran la nacionalización de este sector económico, en relación con otros sectores, justificando primacías y prioridades.

La fórmula nacionalizadora, como alternativa a la situación en la que se encuentran los montes privados, en nuestra opinión, parece desconsiderar que la problemática de los montes privados quizá se debe, en apreciable medida, a la inexistencia de una adecuada política forestal, aspecto éste señalado por la reciente moción de la Comisión de Agricultura de las Cortes, sin eludir la inadecuada estructura organizativa de la Administración Forestal.

Ante las múltiples y a veces antagónicas utilidades que puede proporcionar la propiedad forestal privada y la propiedad forestal en general, se hace necesaria una ordenación integral, una adecuada planificación sectorial, democrática, que se conecte con la planificación económica general. En este sentido, no cabe la menor duda de que el actual estatuto jurídico de la propiedad forestal habría de ser actualizado y revisado.

La acusada centralización que caracteriza nuestra Administración Forestal debe ser corregida y orientada hacia fórmulas organizatorias que aproximen la gestión forestal a organizaciones representativas de intereses económicos, y que concedan beligerancia a fórmulas societarias que permitan la inserción de los propietarios privados en la gestión de la política forestal, potenciando la proyección de las actuales agrupaciones forestales e incidiendo, de modo paralelo a la ley francesa de 22 de mayo de 1971, sobre los aspectos financieros de estas fórmulas asociativas.

La participación de las Corporaciones locales tampoco puede ser ignorada; con independencia de su titularidad dominical sobre una parte importante del patrimonio forestal, concurre la circunstancia

de su identificación con los intereses de colectividades humanas que, desde la inmediatidad de la problemática de los núcleos rurales y urbanos, puede aportar a la política y gestión forestal una visión que aglutine los diversos factores que contribuyen a hacer de la política forestal una política integral.