

tivos que hasta ahora hayan tenido un régimen especial consignado en sus ordenanzas, continuarán sujetas al mismo si la mayoría de los interesados no acuerda modificarlo (arts. 190 y 231).

28.—Toda comunidad tendrá un sindicato elegido por ella y encargado de la ejecución de sus ordenanzas y acuerdos (artículo 230). El número de los individuos del sindicato y su elección por los regantes se determinará en las Ordenanzas. En éstas se fijarán las condiciones de los electores y elegibles, el tiempo y forma de la elección, duración de los cargos, gratuitos siempre (artículos 232 y 236 idem). Son atribuciones del sindicato: 1.^a Vigilar los intereses de la comunidad y defender sus derechos. 2.^a Dictar disposiciones para la mejor distribución de las aguas, respetando derechos adquiridos y costumbres locales. 3.^a Nombrar y separar sus empleados según el Reglamento. 4.^a Formar los presupuestos y repartos, y censurar las cuentas, sometiendo unos y otras á la Junta general. 5.^a Proponer á las Juntas las Ordenanzas y el Reglamento, y las alteraciones en los existentes. 6.^a Establecer los turnos rigurosos de agua, conciliando los diversos intereses y cuidando de que en los años de escasez se distribuya convenientemente. 7.^a Todas las que le concedan las Ordenanzas ó el Reglamento del mismo sindicato (art. 237 idem).

29.—Los artículos 233 y 234 regulan los derechos de los regantes; el 239 las Juntas generales de las comunidades, y el 241 la formación de sindicatos centrales ó comunes.

30.—En toda comunidad de regantes habrá uno ó más Jurados, compuestos, cada uno de un Presidente, Vocal del sindicato designado por éste, y del número de jurados, propietarios ó suplentes, que fije el Reglamento del sindicato, nombrados por la comunidad. Corresponde al Jurado: 1.^o, conocer de las cuestiones de hecho que se susciten acerca del riego por los interesados; 2.^o, imponer correcciones á los infractores de las ordenanzas (artículos 242 á 244 idem). Donde hubiere antiguos Jurados de riego, se respetan (art. 247). El procedimiento del Jurado será público y verbal (art. 245). Las penas que fijen las ordenanzas serán pecuniarias. Si el hecho fuere delito, puede ser denunciado al Tribunal (art. 246).

§ 5.^o—El régimen forestal.

1.—Considerados los montes (1) desde el punto de vista de su formación física, y en el respecto general de su cultivo, constituyen el objeto de una ciencia—*Silvicultura*—y una materia de la actividad técnica de las personas que se dedican á su conservación y aprovechamiento. Los montes, además, en razón de su utilidad, pueden ser objeto de propiedad, entrañando la aplicación de sus diversos productos varios destinos, cuya determinación científica constituye el fin de la *Economía forestal*. Pero la condición natural de los montes y su destino social suscitan una ordenación colectiva que, á las veces, se traduce en una *intervención del Estado*, y, por ende, en un *servicio administrativo*.

(1) *Bibliografía*: Berg., *Staatsforstwirtschaftslehre*, 1850; Albert, *Lehrbuch der Staatsforstwirtschaft*, 1875; Loening, *Lehrbuch*, cit., §§ 100 y siguientes; Heiss, *Los bosques y la legislación*; Helferich, *L'économie forestale*, en el *Man. de Schomberg*, edic. ital., II; Stein, *Hand.*, II, páginas 632 y siguientes; Resumen ital., pág. 903; Batbie, ob. cit., V, página 479; Ducrocq, ob. cit., II, pág. 195; Hauriou, ob. cit., página 806; Loris, ob. cit., pág. 246; Sabini, *Trattato dei boschi*, 1844; De Lucca, *Sulla importanza dei boschi*, 1863; Rabbeno, *Le selve e le inondazioni*, 1872; Simonetti, *Dello intervento governativo in materia di boschi*, 1866; Wautrain Cavagnari, ob. cit., pág. 74; Block, *Dict. d'adm. Forests*; Santamaría, obra cit., pág. 601; Camacho, *Memoria sobre la Hacienda pública española en 1881-83*, págs. 468-506; Posada, ob. cit., página 199; Abella, *Manual de montes*, 1891.

2.—El destino económico más inmediato de los montes y bosques es procurar al hombre la madera necesaria para la edificación, construcción de naves, armas, fuego, etc. Esto aparte de otros destinos indirectos resultantes de la explotación industrial de las maderas—carbones, resinas, etc.,—ó de los productos de ciertos árboles. Pero la obtención de un bosque, por la forma lenta del desarrollo del vuelo y lo tardío del producto, entraña relaciones que imponen *técnicamente* un cultivo de largos períodos, con recolecciones graduales de productos ó con una recolección final que suprime la fuente de riqueza, reemplazable sólo por nueva plantación. Además, en el respecto económico, la riqueza forestal exige una acumulación intensiva de medios—capital fijo, tierra ó fundo, bosques en ella sostenidos en condiciones de completa improductividad mucho tiempo, edificios,—y capital circulante representado por los jornales, dinero para la adquisición de semillas, plantas, gastos de conservación y cultivo, instrumentos, pago del impuesto, etc., etc., cuyo valor, con más el del trabajo personal y los intereses, se ha de representar principalmente por el volumen de madera que se obtenga. Ahora bien: dadas las condiciones naturales en que este volumen se puede lograr, y el esfuerzo y tiempo que los productos forestales piden, los montes no se prestan siempre á relaciones de propiedad individual exclusivas. El cultivo técnico y el aprovechamiento económico de los mismos son quizá más adecuados para la propiedad colectiva, comunal ó pública; los montes de un pueblo piden la organización de una explotación normal.

3.—Y no es esto sólo. Los montes cubiertos desempeñan una importante función social. Los tratadistas advierten cómo el arbolado, alto ó bajo, influye en las condiciones

climatológicas é hidrológicas del país (1). Resumiendo sus consideraciones, puede decirse que los bosques: *a*) suavizan en el estío los grandes calores (2); *b*) moderan la dispersión de las aguas procedentes de las lluvias, con lo cual impiden las inundaciones, favorecen la permanencia de las fuentes y hacen más regulares las corrientes de las aguas en ríos y arroyos; *c*) impiden la formación de avalanchas y los grandes movimientos de tierras—de ahí los bosques de defensa;—*d*) favorecen las lluvias por el influjo que en el ambiente los árboles ejercen; *e*) influyen sobre las condiciones higiénicas en cuanto impiden la difusión de los miasmas palúdicos, purificando el aire, etc., etc. (3).

4.—Relacionando ahora las condiciones del cultivo y las económicas del aprovechamiento de los montes con sus funciones sociales, cabe razonar la formación del servicio administrativo forestal. Puede ser una necesidad social tener montes, y no ser la forma normal de la propiedad privada la más adecuada al efecto de procurar los necesarios para cumplir las funciones sociales indicadas. De un lado puede el monte no ser propiedad que convenga al individuo; de otro, al individuo puede convenirle talarlo, no con-

(1) Helferich, Loris, Stein, etc.

(2) Se ha comprobado, dice Helferich, que la temperatura en los bosques es más baja (ob. cit., pág. 362). En la información de una Comisión italiana (*Annali di Agricoltura*, 1884) se confirma esto y se dice: «Es evidente que el bosque modera las oscilaciones diurnas de la temperatura del terreno y su propagación en las capas más interiores del suelo.» Trad. ital. del libro de Helferich, pág. 362, nota.)

(3) Véanse datos confirmatorios en la obra de Stein, Helferich, Loris, Wautrain, etc.

viniéndole, en cambio, su repoblación. Sin necesidad de acudir á la hipótesis de una incompatibilidad entre el interés individual y el social, sino atendiendo á las necesidades perentorias que acaso el monte satisface, se origina la acción colectiva, comunal ó política, con la intervención jurídica del Estado, produciéndose una administración forestal—*servicio de montes*—encargada de cuidarlos por acción *técnica*—cultivo, cortas, repoblación, etc.—y por acción de *policía*—defensa de los bosques.

5.—La intervención del Estado como fundamento del régimen jurídico forestal en Europa, iníciase cuando se forma la función de policía, base de la acción administrativa. Stein distingue tres períodos: en el primero impera el principio de la *regalía* fundada en el dominio eminente de la Corona. En el segundo triunfa la idea de que el Gobierno, como representante del interés público, tiene la facultad de disponer de los montes. Por último, en el siglo XIX, tercer período, se diferencia más claramente el concepto económico con la relación de propiedad que puede tener como objeto el monte, de la acción reglamentaria que el Estado ejerce por motivos de seguridad y por necesidades sociales, en el régimen de los montes.

6.—Por lo demás, la intervención puede manifestarse de varias maneras: 1.^a, reservándose el Estado suficientes bosques para asegurar los beneficios colectivos; 2.^a, ejerciendo una acción limitativa ó reguladora en el uso y aprovechamiento de los bosques de particulares; 3.^a, combinando ambos sistemas, ya por una distribución de la riqueza forestal toda, ya por una distribución de los bosques, según su importancia y destino. Naturalmente el servicio administrativo cambia con el régimen forestal de intervención que se

adopte. El régimen que pide una más compleja constitución, es el de administración de los montes comunales y de fundaciones por el Estado, combinado con ciertas limitaciones generales para evitar una despoblación excesiva.

7.—Las legislaciones positivas cambian: 1.^o, en cuanto á la fijación de los límites de la acción legislativa y administrativa del Estado en los montes comunales y con respecto á las relaciones técnicas y de policía con los propietarios de bosques; 2.^o, en cuanto á las reservas forestales que el Estado debe guardar de conformidad con la mayor ó menor necesidad de bosques que el Estado tenga, ya por razón de la existencia de peligros graves que se han de conjurar con ellos, ya en vista de la relación en que se encuentre la superficie de aquéllos con la extensión territorial del país, ó bien la de los bosques del Estado con la de los particulares. Rige el sistema de la administración por el Estado de los bosques—respecto de los comunales y de asociaciones,—en Baden, Nassau, Hesse Electoral, Palatinado, Alsacia-Lorena, Hesse Darmstadt, Mediodía de Hannover, Brunswick, Waldeck, y con relación á ciertos bosques, en Oldemburgo, Anhalt y Lubbec. En el resto de Alemania aplícase para esos bosques el régimen de la vigilancia. Los bosques privados en Prusia no están sujetos á limitación alguna, en cuanto se refiere á su conservación y cultivo, salvo si se trata de los de defensa. En Hesse y Nassau persisten antiguas leyes prohibitivas que no consienten la despoblación ó devastación de los bosques. En Baviera se requiere autorización para talar, pudiendo ser obligatoria la repoblación. Lo mismo ocurre en Austria. En Italia, por la ley de 1879, hay un régimen de Administración relativo á las tierras sometidas al *vínculo forestal*, vínculo que por

lo demás se impone cuando se trata de prevenir daños públicos, como inundaciones, alteración en la consistencia del suelo, sin olvidar la higiene. En Francia, los *bois y forêts* pueden pertenecer al Estado, á los Municipios, á los establecimientos públicos y á los particulares: éstos no están sometidos al régimen forestal, y el propietario regula libremente su uso y aprovechamiento; pero con la limitación de declarar las talas que pretenda verificar. Los montes del Estado y de los establecimientos públicos están sometidos á un régimen por el cual la explotación pertenece á la *Administración forestal*, dependiente del Ministro de Agricultura, y comprende las operaciones de conservación, cortas y venta en subasta, según un orden dado.

8.—En España la legislación de montes tiene por fuentes principales la ley de 24 de Mayo de 1863 y reglamento de 25 de Mayo de 1865, con la reforma del R. D. de 23 de Septiembre de 1881; R. O. de 25 de Mayo de 1875, relativa á la facultad de los Ayuntamientos para acordar las cortas y podas, y de 25 de Junio del mismo año sobre facultades de los Ministros de Fomento y Hacienda en materia de deslindes; leyes de 7 de Julio de 1876, sobre policía forestal, y de 11 de Julio de 1877, y reglamento de 18 de Enero de 1878, sobre repoblación; ley de 30 de Julio de 1878, y R. D. de 8 de Mayo de 1884 de policía de montes (reforma de las antiguas Ordenanzas). Véase R. O. sobre repoblación; R. D. de 2 de Agosto de 1895 creando una Sección facultativa de montes con encargo de enajenar los de Hacienda; R. D. de 8 de Noviembre del mismo año, organizando la Junta facultativa de montes, etc.

9.—Se conceptuaban montes, para los efectos del régimen legal, «los terrenos cubiertos de árboles á propósito para la construcción naval ó civil, carboneo, combustible y demás necesidades comunes, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie, distinta de los oliva-

res, frutales ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario.» (Art. 1.º, Ord. de 1833.)

10.—El régimen legal parte de la distinción entre los montes *públicos y de particulares*. La Administración atiende á los primeros; pero no son públicos todos aquéllos que se encuentran bajo la acción del Estado, sino los exceptuados de la venta, y los que, habiendo sido declarados enajenables, aún no han pasado al dominio particular. En una palabra, los montes que no son *patrimonio* del Estado, son públicos, como lo son también los de los pueblos y los de corporaciones que dependen del Gobierno (art. 1.º de la L. de 1863 y 1.º del Regl. de 1865). Respecto de esos montes, el Estado ejerce una acción administrativa, motivada por diversas causas históricas y sociales, sobre todo la desamortización (arts. 3.º, 4.º y 5.º).

11.—Para determinar el régimen forestal, importa fijar cuáles son los montes exceptuados de *la venta*—públicos.—Al tenor de las leyes, se declaran en situación de venta todos los montes, *excepto* los públicos, de pinos, robles ó hayas, siempre que consten lo menos de cien hectáreas, acumulando para el cómputo los que disten entre sí menos de un kilómetro; los montes de aprovechamiento común previamente declarado por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento ó Diputación interesados, y las dehesas destinadas al ganado de labor, de una extensión conveniente, según las necesidades. (Véase LL. desamortizadoras de 1855-56, L. de Montes de 1863, artículos 1.º y 2.º, y arts. 1.º y 2.º del Regl. de 1865.) Dada la existencia de los montes públicos y reconocido por el Estado como un deber el sostenimiento de un régimen forestal, para completar su acción el Estado: 1.º, *puede* adquirir los montes de los pueblos y establecimientos públicos por mutuo convenio, si así fuere útil al servicio, y *permutar* sus montes por otros que sean de las especies exceptuadas (arts. 3.º y 4.º de la L. de 1863); 2.º, *debe* verificar las operaciones necesarias para poblar de montes los yermos, arenales y demás terrenos que no sirvan permanentemente para el cultivo agrario, reservando los que hoy posea y adquiriendo otros si el Gobierno lo creyese necesario. En todos los casos se reserva á los dueños la fa-

cultad de adquirir nuevamente los terrenos que fueron de su propiedad, pagando al Estado el valor de los mismos y el del gasto invertido en el arbolado existente al tiempo de esta nueva adquisición (art. 5.º idem). Si el suelo pertenece á un particular y el monte al Estado ó corporación, se refundirán ambos dominios indemnizando al primero (art. 6.º idem).

12.—El régimen forestal comprende ante todo las medidas para la repoblación de montes y mejora de los existentes. Para conocer esto, se acude principalmente á la L. de 11 de Julio de 1877, Regl. de 18 de Enero de 1878, RR. OO. de 5 de Septiembre de 1878, 8 de Enero de 1881, 28 de Abril de 1891 y otras. El Estado quiere aumentar la superficie poblada é impedir la despoblación de la actual, cubriendo los claros, calveras y rasos de los montes públicos y los terrenos de propiedad particular que pueda adquirir el Estado, procurando á los particulares, que repueblen, ciertos beneficios. Los *procedimientos técnicos* empleados para repoblar los montes, son: 1.º, por diseminación natural; 2.º, por siembras de asiento; 3.º, por plantaciones, previo siempre el acotamiento de la parte destinada al cultivo. Los *procedimientos económicos* para la repoblación, consisten en la determinación de las cantidades necesarias en los presupuestos del Estado, cuidando la Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio de fijar en todos los años dichas cantidades. Está autorizado el Ministerio de Fomento para promover y proteger la formación de sociedades destinadas al fomento de montes.

13.—Implica el régimen forestal una clasificación de los montes públicos, cuyo objeto es determinar en el *catálogo* de los mismos los que son del Estado en cada una de las provincias, los que pertenecen á los pueblos y los de los establecimientos públicos. La inclusión de un monte en el catálogo de los públicos, de un lado lo exceptúa de la venta, y de otro señala la creencia, por parte de la Administración, de que es *público*; pero ni la inclusión prejuzga la cuestión de propiedad y la definitiva excepción de venta, ni la exclusión supone que el monte es de particulares. En efecto: los que se creen con derecho á reclamar contra la inclusión de un monte

en el catálogo, pueden recurrir en vía gubernativa al Ministro de Fomento, al ó gobernador, según que aquél se atribuya al Estado ó á los pueblos. Agotada esta vía, queda el recurso judicial. Y la Administración, por su parte, puede promover el recurso contencioso-administrativo. (Véase art. 4.º adic. de la L. de 1863, y arts. 2.º, 3.º, 10 á 16 del Regl. de 1865, etc.)

14.—Para la determinación exacta del monte se verifican las operaciones del deslinde, que se ejecutan por la Administración, si bien procurando respetar el derecho de todos con la publicidad de las operaciones, la intervención de las partes interesadas en ellas, la ejecución por el Cuerpo facultativo de la parte técnica, etc., etc. Las cuestiones á que da origen el deslinde, cuando pasan á ser contenciosas, serán de la competencia de los Tribunales provinciales de lo contencioso, reservando las de derecho civil á los Tribunales ordinarios (artículos 17 á 36 del Regl. de 1865, y R. O. de 16 de Mayo de 1877). El deslinde termina con el amojonamiento, y se hace cuando del deslinde no hubiese surgido reclamación contenciosa, con sujeción á los artículos 41 y siguientes del Regl.

15.—La intervención tutelar del Estado en la dirección del régimen forestal, manifiéstase en la ordenación de los aprovechamientos. El principio general es que: no se permitirá (art. 10 de la L. de 1863) por razón alguna en los montes públicos la corta, poda ni aprovechamiento de ninguna clase, sino dentro de los límites que al consumo de sus productos señalan los intereses de su conservación y repoblado; exceptuándose los aprovechamientos que, á juicio del Gobierno, sean necesarios para los vecinos de los pueblos que tengan derecho á disfrutarlos.

16.—Los aprovechamientos de los montes públicos han de sujetarse (arts. 86 á 113 del Regl.; R. D. de 8 Mayo de 1884, arts. 21 y siguientes; Inst. de 31 de Diciembre de 1890, arts. 72

á 81, etc.) á los *planes de aprovechamientos* (provisionales) que el Ministerio de Fomento apruebe, propuestos por el ingeniero de la provincia. A él tienen que someterse las cortas y demás que en el monte se intenten para obtener los productos primarios y secundarios. Sólo se exceptúan los disfrutes extraordinarios que pueden autorizar los gobernadores cuando se proporcionen por causas imprevistas (talas fraudulentas, etc.) Los aprovechamientos se adjudicarán en subasta pública, salvo: 1.º, los productos de los montes del Estado para servicios de guerra, marina y otros á cargo de la Administración general: si estos servicios estuviesen contratados, el contratista no podrá adquirir dichos productos sin licitación; 2.º, los productos de todo monte público que, en virtud de usos ó títulos legítimos reconocidos por la Administración, se consideren de aprovechamiento vecinal; y 3.º, los productos que cualquier particular ó corporación aprovechase por sólo el precio de tasación, en virtud de un derecho preexistente y reconocido por la Administración (arts. 95 á 113 de Regl. de 1865). El contrato de aprovechamiento se puede rescindir, ó reclamar que no tenga efecto lo relativo al plazo en que el aprovechamiento ha de darse por terminado: 1.º, cuando éste se haya suspendido por actos de la Administración; 2.º, en virtud de disposición de los Tribunales por demanda de propiedad; y 3.º, si se diese la imposibilidad absoluta de entrar en el monte por guerra, sublevaciones, avenidas ú otro accidente de fuerza mayor (art. 106 idem).

17.—Completa el régimen forestal la policía penal, defensiva. V. el R. D. de 8 de Mayo de 1884, que vino á modificar las antiguas Ordenanzas de 1833, debiendo consultarse la L. de 7 de Julio de 1876, por la que se encomienda á la Guardia civil el servicio de policía forestal con la R. O. de 9 de Agosto del mismo año. La legislación penal de montes persigue las cortas, talas y toda clase de aprovechamientos fraudulentos, la alteración de hitos ó mojones, incendios, etc., etc. Las penas principales son multas, y entienden en su imposición los gobernadores ó alcaldes. Se reconoce la competencia de los Tribunales de justicia aplicándose el Código penal cuando se trate de

daños en montes públicos por más de 2.500 pesetas, ó cuando la infracción haya sido el medio natural de cometer un delito.

18.—El particular es libre de aprovechar sus montes, con la limitación que impone la ley al deslindar esos montes y los del Estado y las de las disposiciones de policía. Los dueños de montes contiguos á otros públicos pueden ponerlos bajo la defensa y custodia del personal del ramo, contribuyendo entonces á los gastos de defensa y guarda.

19.—El régimen forestal constituye un servicio dependiente del Ministerio de Fomento en la Dirección general de Agricultura, y comprende los montes públicos, en el sentido legal expuesto; los declarados enajenables corren á cargo del Ministerio de Hacienda. Por la autoridad que al Ministerio de Fomento se atribuye en el régimen forestal, tiene éste la administración directa de los montes del Estado, ejercida en lo genuinamente administrativo por los gobernadores, y en lo técnico-administrativo por los ingenieros de montes y personal auxiliar. Para este servicio se divide España en distritos forestales, encomendándose cada distrito á un ingeniero jefe. Los distritos se dividen en secciones, teniendo á su frente un ingeniero primero ó segundo. (Véase R. D. de 16 de Marzo de 1859 organizando el Cuerpo de ingenieros de montes; el Reglamento de éste de 23 de Junio de 1865; R. D. é Inst. de 26 de Julio de 1881, y R. D. é Inst. de 10 de Agosto de 1877 sobre capataces de cultivo.) Además, el Ministerio citado interviene en los montes de los pueblos y de corporaciones: 1.º, para que la explotación se sujete á los límites de la producción natural; 2.º, para que se observen las disposiciones legales, haciendo en los montes de los pueblos la debida separación entre la parte facultativa y la administrativa, y 3.º, para que la guardería en todos los montes públicos responda á un sistema uniforme y adecuado (artículos 80 á 89 del Regl. de 1865 y 12 y 13 de la ley de 1863).