

INFRACCIONES EN MATERIA FORESTAL

Por el

Prof. Dr. AURELIO GUAITA
de la Universidad de Santiago

S U M A R I O

- I) EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.—II) “LEGISLACIÓN PENAL DE MONTES”: 1) Montes públicos. 2) Montes particulares.—III) ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA EN LA REPRESIÓN DE LAS INFRACCIONES FORESTALES: 1) Principio general. 2) Montes públicos. 3) Montes particulares.—IV) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1) Montes públicos: A) Decreto de 8 de mayo de 1884. B) Disposiciones posteriores: a) Montes del Estado y catalogados de los “establecimientos públicos”. b) Montes catalogados de los pueblos. c) Montes no catalogados de los “establecimientos públicos”. d) Montes no catalogados de los pueblos. 2) Montes particulares.—V) LA FUTURA REFORMA DE LA “LEGISLACIÓN PENAL DE MONTES”.

I.—EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Derecho penal y Derecho administrativo, como ordenamientos de un mismo campo —el Derecho público—, aunque distintos, se interfieren en algunos puntos de tal forma que al pretender destruir estos contactos, el corte producido hace surgir disposiciones en ambas zonas jurídicas, hasta el extremo de ser poco menos que estéril la dicotomía practicada.

De manera especial ocurre esto con las “faltas”, por parte del Derecho penal, y la “potestad sancionadora” de la Administración, por lo que respecta al Derecho Administrativo.

El problema se plantea formalmente cuando en 1902 GOLDSCHMIDT publica su conocida obra *Das Verwaltungsstrafrecht*, en la que, como reza su título, se propugna un Derecho penal de la Administración distinto del Derecho penal a secas o Derecho penal criminal.

A la cita acudió gran número de autores y este es el momento en que la cuestión no parece todavía zanjada.

Se observa, en efecto, que los Códigos penales, junto a los delitos netos y claros, indiscutibles —homicidios, por ejemplo—, sancionan también una especie de *delicta minora*, contravenciones, faltas o delitos de policía, v. gr., la apertura de un establecimiento sin licencia de la autoridad, cuando fuere necesaria, cuya primera diferencia respecto del caso anterior se cifra en un criterio cuantitativo, es decir, en la distinta gravedad del hecho punible.

Bien se echa de ver que, aparte de la dificultad de deslindar estos dos campos, nunca será criterio científico el que atiende al *quantum* de la infracción. Y con razón dice GARCÍA OVIEDO (1) que de la habilidad de un médico para curar las lesiones o de la constitución física del ofendido depende en ocasiones el que determinada conducta sea delito o falta en el sentido del Código penal.

El mismo profesor va rechazando, razonadamente, una serie de teorías expuestas por la doctrina acerca de la cuestionada distinción: a) la que atiende a la importancia del bien lesionado (IMPALLOMENE) y que se resuelve, en definitiva, en el criterio cuantitativo; b) la que hace de las contravenencias, faltas o delitos de policía unos delitos formales (FEUERBACH, CARRARA), *malaquia prohibita*, en cuanto pueden suponer una amenaza, mientras que los “delitos criminales” o delitos a secas serían *prohibita quia mala*, concepción jusnaturalista que no responde a la realidad jurídico-positiva; c) lo mismo cabe decir de la teoría que ve en las faltas o contravenciones hechos inintencionales o de leve inmoralidad; d) más cerca de la realidad están quienes, como GOLDSCHMIDT y Rocco, ven en la contravención un delito administrativo.

Pero con esto no se resuelve el problema, sino que se vuelve a plantear: ¿qué separa el delito criminal de ese delito administrativo o de policía?

Ya decía HEPP que fijar el concepto de delito de policía es “un problema que produce la desesperación de los juristas”.

MEZGER (2) reconoce que, a pesar de los esfuerzos de GOLDSCHMIDT, VON LISTZ y WOLF, resulta imposible una separación útil en el orden práctico entre delitos criminales y delitos administrativos o de policía.

(1) “Las contravenciones de policía”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. 1926, págs. 601-37.

(2) *Traatado de Derecho penal*, trad. española de RODRÍGUEZ MUÑOZ, 2.ª ed.. Madrid, 1946, I, págs. 30-36.

Su anotador y traductor RODRÍGUEZ MUÑOZ, refiriéndose al Libro III de nuestro Código Penal ("faltas"), y a quienes ven en las mismas dos categorías, formada la primera por delitos menores, y por contravenciones de Policía la segunda, termina: podría quizá hacerse con esta última un Código también, pero esto no quiere decir que sea posible *a priori* determinar qué figuras habrían de integrarlo (3).

Y aunque se ha intentado esto entre nosotros (4), la mayor parte de los autores españoles entienden, como MEZGER, que las fronteras entre el Derecho penal y el administrativo son por demás indecisas y que los esfuerzos realizados para trazarlas han sido hasta ahora estériles (5).

GASCÓN Y MARÍN (6) y JORDANA DE POZAS (7) señalan entre ambas esferas sancionadoras pequeñas diferencias accidentales, consecuencia de una distinción supuesta como preexistente; así, el hecho de que no se reputen penas (C. P., art. 26, 3.º) las correcciones gubernativas o disciplinarias, o la prohibición de que los reglamentos de Policía castiguen las contravenciones con sanciones más graves que el Código Penal (art. 603 de éste), pero todo ello después de decir que el fundamento y naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración es el de la penalidad en general, "que en lugar de estar sometido a órganos judiciales lo está al de autoridades que tienen a su cargo función de policía o que figuran como superiores jerárquicos de otros funcionarios".

Con todo, los autores han intentado aprehender las notas distintivas de ambos órdenes sancionadores, y así se dice: a) Que mientras el Derecho penal es de índole represiva, actúa *a posteriori* y protege directamente un bien jurídico determinado, el Derecho administrativo sancionador es de naturaleza preventiva, tutela indirectamente un bien jurídico y protege un conjunto de dere-

(3) Notas al MEZGER, loc. cit.

(4) Por CASTEJÓN, sin resultado satisfactorio, a mi juicio, Cfr.: "En torno a lo penal y a lo administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, de Madrid, núms. 8-11 (1942), págs. 84-86; "Anteproyecto de Código de policía", en *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, III (1950), 3.º, págs. 491-517; *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid, 1950.

Mucho más larga es la enumeración de SPIEGEL sobre las penas: "penales", gubernativas, fiscales, disciplinarias, reglamentarias, ejecutivas y contractuales; menos el primer término, que pertenece al Derecho penal, y el último, perteneciente al Derecho privado; los demás casos son ejemplos de penas administrativas (*Derecho administrativo*, trad. esp. de F. J. CONDE, Barcelona, 1933, págs. 136-46).

(5) CUELLO CALÓN: *Derecho penal*, 10.ª edic., Barcelona, 1951, I, págs. 9-12; ANTON ONBEA: *Derecho penal*, Madrid, 1949, I, págs. 9-10; DEL ROSAL: *Principios de Derecho penal español*, Valladolid, 1945, págs. 59-62; PUIG PEÑA: *Derecho penal*, 2.ª edic., Barcelona, 1950, I, págs. 4-6; etc.

(6) *Tratado de Derecho Administrativo*, 11.ª edic., Madrid, 1950, I, págs. 212-13.

(7) *Derecho administrativo*, Madrid, 1924, págs. 68-69.

chos (8); o que el Derecho penal administrativo (Derecho administrativo sancionador) tiende a garantizar el orden y la seguridad, en tanto que el "Derecho penal propio y verdadero" castiga hechos que lesionan gravemente intereses colectivos e individuales, suelen tener un marcado tono de inmoralidad y afectan íntima y directamente a la comunidad (9).

b) Otros autores establecen la diferenciación a base de la noción de los ilícitos penal y administrativo: el primero es violación de un deber "general", a diferencia de lo ilícito administrativo o inobservancia de cualquier deber del particular "respecto de la Administración"; y de esto se hacen derivar otras consecuencias: las multas administrativas se transfieren a los herederos del sancionado, las personas colectivas pueden ser sancionadas administrativamente, etc. (10).

BALLBE (11) estima admisible tal criterio distintivo, haciendo notar, sin embargo, que sólo el legislador puede señalar qué infracciones atacan el orden jurídico general y cuáles se dirigen exclusivamente contra la Administración (12), con lo que falta la base de la división y habrá que atender a signos que denuncien el campo en que se coloca cada infracción. Por ejemplo: el ejercicio de la función jurisdiccional para imponer la sanción nos indicará la existencia de una figura penal (*nulla poena sine judi-*

(8) GARCÍA OVIEDO: loc. cit. Vid. también CAETANO: *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, trad. esp. de LÓPEZ RODO, Santiago de Compostela, 1946, págs. 56-58.

(9) CUELLO CALÓN: op. y loc. cit.

(10) ZANOBINI: *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924, pág. 34; *Corso di Diritto Amministrativo*, 6.ª edic., Milano, 1950, pág. 396 y sigs.; *Sui rapporti fra il Diritto amministrativo e il Diritto penale*, 1922.

(11) "Derecho Administrativo", en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, 1950, I, págs. 67-68.

(12) También CAETANO, hablando de la potestad disciplinaria de la Administración, caso concreto y específico de su potestad sancionadora, dice que "la determinación del momento en que el hecho constituye no sólo falta disciplinaria (porque en los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones va siempre incluida la falta disciplinaria), sino también delito, es en cada caso tarea del legislador". ("Naturaleza y fundamento de la potestad disciplinaria", en el volumen *Estudios jurídicos portugueses*, Madrid, 1945, pág. 159).

La distinción entre Derecho penal y Derecho administrativo disciplinario la funda CAETANO en las siguientes notas: la potestad disciplinaria tiende a conservar, mejorar y perfeccionar el servicio, mientras que la penal defiende los intereses esenciales de la vida social, las condiciones de coexistencia en el agregado político"; la infracción penal se castiga siempre, la disciplinaria sólo si ello redunde en bien del servicio; de aquí que, a diferencia de las infracciones penales, no prescriben las faltas disciplinarias; en el Derecho penal rige el principio *nullum crimen sine lege*, en tanto que es imposible pre-determinar las infracciones de carácter administrativo; por último, en el Derecho penal rige el principio *non bis in idem* por lo que el hecho de que al autor de la infracción pueda imponérsele una pena y una sanción administrativa, indica que ésta no tiene carácter de pena. C. penal español, art. 26; cfr. también MEZGER: op. cit., págs. 39-40).

En términos parecidos, vide: CUELLO CALÓN: op. cit., págs. 9-12; ANTÓN ONEGA: op. cit., pág. 10; WIGNY: *Principes généraux de Droit Administratif belge*, 2.ª edic., Bruxelles, 1948, pág. 57.

En cuanto a la prescripción, resulta afirmativamente, vid. H. y P. SALVADOR BULLÓN: "La prescripción de las faltas disciplinarias en el Derecho español", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, junio de 1952, págs. 691-716.

Me limito a esta nota, sin entrar en el problema de la potestad disciplinaria, primero,

cio), mientras que el ejercicio de la función administrativa revela una infracción y una sanción de esta naturaleza. Pero el procedimiento para imponer la sanción, como BALLBE mismo advierte, es consecuencia y no causa de la distinción.

c) Por último, MERKL (13), después de rechazar los diversos criterios distintivos que examina (gravedad del hecho, moralidad, la consideración o no como "penas" de las sanciones impuestas, etcétera), termina por montar la distinción, consecuente con toda su doctrina, sobre los distintos órganos que imponen las sanciones: si la impone un órgano administrativo, es una sanción administrativa; si la impone un órgano judicial, una sanción judicial o pena (14). Ninguno de los restantes criterios, agrega, tiene apoyo en el Derecho positivo ni responde a la teoría del Derecho.

Creo, con MERKL (15), que la diferenciación práctica hay que buscarla, originaria y esencialmente, en la naturaleza del órgano—judicial o administrativo— sancionador. Hay que tener en cuenta, por tanto, y en cada caso concreto, el precepto positivo aplicable, como señalan BALLBE y CAETANO, pues en definitiva el legislador es el único competente para definir delitos, y una conducta que lo es en un país, será en otro infracción administrativa o estará exenta de toda sanción.

De esto deriva otra diferencia señalada por los autores cita-

porque, como ya hemos dicho, siguiendo a GASCÓN Y MARÍN y a JORDANA DE POZAS, es un caso específico del Derecho administrativo sancionador o potestad sancionadora de la Administración en general; y segundo, porque para este trabajo sobre infracciones forestales interesa tan sólo esa potestad sancionadora general (o correctiva, como se la denomina entre nosotros) y no la potestad disciplinaria. Vid., de todas formas, las interesantes páginas de ROMANO: "I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni", en *Scritti minori*, Milano, 1950, págs. 75-122; y la reciente Sentencia del T. S. de 9 de febrero de 1953: "CONSIDERANDO: Que reiteradamente tiene declarado esta jurisprudencia que no existe incompatibilidad entre la sanción gubernativa y el procedimiento penal siendo inoperantes las alegaciones exculpatorias del denunciado, así como las de que se haya determinado un procedimiento sumarial, ya que éste no enerva la eficacia de las actuaciones administrativas ni prejuzga en orden al resultado de ellas, pues un mismo hecho procesal puede ofrecer aspectos jurídicos diferentes, porque las facultades disciplinarias y los procedimientos de la jurisdicción ordinaria se desenvuelven en ámbitos distintos, respondiendo a sus propios fines específicos, dado que mientras lo penal se propone el castigo de los actos constitutivos de delito, lo gubernativo se encamina a conservar el prestigio de los Cuerpos de funcionarios del Estado, Provincia y Municipio, lo que hace que puedan coexistir con tal independencia las acciones administrativas y las judiciales, sin que obste a la competencia de la Administración para el castigo gubernativo de las faltas de actuación de los Tribunales si las mismas fueran constitutivas de delito, limitándose al orden penal la eficacia de la sentencia absolutoria o del auto de sobreseimiento que recayese en la causa seguida en esa vía."

(13) *Teoría General del Derecho Administrativo*, trad. esp., Madrid, 1935, págs. 347-63.

(14) Se supone ya resuelta la distinción entre justicia y Administración. Por lo demás, es bien conocida la distinción de MERKL: la justicia está integrada por un conjunto de órganos ligados directamente a la ley; los órganos administrativos están además vinculados entre sí por relaciones jerárquicas.

(15) Y no es muy distinta la concepción de GASCÓN Y MARÍN y de JORDANA DE POZAS, como se ha visto. Otras doctrinas, en LONGHI: "Sul cosiddetto diritto penale amministrativo", en *Rivista di Diritto pubblico*, 1917; TRENTIN: *Diritto penale e diritto amministrativo*; RAGGI: "Svolgimento del diritto penale amministrativo", en *Filangieri*, 1907.

Vid. también: CANALS NAVARRETE: "Sobre el paso del orden administrativo al orden judicial en el Derecho canónico positivo", en *Cuadernos de Trabajos de Derecho*, I (1952), págs. 7-22, publicados por la Delegación de Roma del C. S. I. C.

dos: el ejercicio, según los casos, de la función administrativa o de la función jurisdiccional, como procedimiento previsto para imponer la sanción adecuada a cada conducta antijurídica. Pero no hay que olvidar que no consiste en esto la distinción, sino que es consecuencia de ella.

Lo mismo cabe decir de las demás notas distintivas apuntadas, exactas en líneas generales, pero sin que ofrezcan una base segura de distinción: la mayor gravedad e inmoralidad de los delitos, la mayor gravedad de las penas, las ofensas a la comunidad o a la Administración, etc.

Pertenecen, por consiguiente, al Derecho penal todos los hechos —u omisiones— cuya represión se encomienda a los tribunales, se hallen o no definidos y comprendidos en el Código Penal; y al Derecho administrativo, aquellos cuya sanción se encomienda a órganos administrativos (16).

II.—“LEGISLACION PENAL DE MONTES” (17)

1. MONTES PÚBLICOS

No parece necesario estudiar aquí remotos antecedentes en la materia (18). Basta a nuestro propósito el examen de la legislación de montes en vigor, con indicación de las normas que más inmediatamente le precedieron.

Cabe señalar como primera disposición moderna en materia forestal la Ordenanza de Montes de 22 de diciembre de 1833, cuyos títulos III y IV, y especialmente del V al VIII, estaban dedicados a la “policía de los montes”, a las infracciones y a su represión, según los casos.

(16) De forma análoga, según ALVARO D'ORS, “en realidad, deberemos llamar hoy Derecho civil simplemente al observado por los tribunales que se llaman civiles, consecuencia a la que nos conduce también el claro principio romanístico de que es la acción y la jurisdicción la que determina la naturaleza de los derechos, y no al revés” (“Los romanistas ante la actual crisis de la ley”, conferencia, Madrid, 1952, págs. 32-33).

También, según GARRIDO FALLA, hay Derecho administrativo cuando el Estado actúa “justamente a través de sus órganos administrativos” (“Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales”, en *Revista de Administración pública*, núm. 7, 1952, pág. 19).

(17) Vid., sobre esto, las breves páginas de CUELLO CALÓN: *Derecho penal especial de España*, Barcelona, 1946, págs. 19-22; JIMÉNEZ ASEÑO: *Manual de Derecho penal especial*, Madrid, 1950, págs. 224-28; PUIG PEÑA: *Derecho penal*, Barcelona, 1950, II, págs. 374-75; RODRÍGUEZ DE VESA, en el *Derecho penal de Antón Oneca y Rodríguez Muñoz*, Madrid, 1949, II, págs. 500-501.

Todos estos autores estudian exclusiva o preferentemente el Derecho penal forestal; en este trabajo, sin olvidar ese aspecto, me propongo primordialmente exponer el Derecho administrativo sancionador en la materia.

(18) Vid. AURELIO GUAITA: *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, Santiago de Compostela, 1951, pág. 12 y sigs.

La R. O. de 20 de enero de 1847 dictó algunas disposiciones sobre incendios en los montes, y el Reglamento de la Ley de Montes de 1863, promulgado por R. D. de 17 de mayo de 1865, modificó en su título IX (artículos 120 a 128) diversos preceptos de las Ordenanzas de 1833.

La precaria vigencia de estas ordenanzas, las modificaciones posteriormente introducidas que acabamos de citar, la mayor atención del Gobierno en este punto y la necesidad de adaptar la legislación "penal" de montes a la nueva organización administrativa, llevaron a que el legislador autorizara al Ministerio de Fomento (19) "para que, oyendo al Consejo de Agricultura y al de Estado, reforme y modifique en términos equitativos y prudentes la legislación penal de montes establecida por las Ordenanzas de 22 de diciembre de 1833" (20).

La reforma se llevó a cabo por R. D. de 8 de mayo de 1884, el texto fundamental vigente en la actualidad sobre infracciones en montes públicos, mandado observar con la mayor exactitud por Real Orden de 12 de septiembre del mismo año (21).

Este R. D. fué declarado aplicable a las infracciones cometidas en los montes del Patrimonio Forestal del Estado (22), aunque innecesariamente, ya que se trata siempre de montes públicos —y más concretamente, de montes catalogados como de utilidad pública (23)—, que son precisamente el objeto del R. D. de 1884.

Igualmente era innecesario que el R. D. de 17 de octubre de 1925, sobre adaptación de los montes de los pueblos —públicos, por tanto— al Estatuto Municipal, repitiera, casi textualmente, en sus artículos 43 a 72 los artículos 40 a 65 del D. de 1884 (24).

(19) Actualmente, Ministerio de Agricultura, al desdoblarse en dos el de Agricultura, Industria y Comercio por Decreto de 12 de junio de 1933.

(20) Ley de 30 de julio de 1873, art. 1.º.

(21) El art. 3.º (pastoreo abusivo) del R. D. de 1884, fué modificado, elevando las sanciones, por Ley de 13 de diciembre de 1943 (art. 1.º), completada por Orden de 11 de febrero de 1944, que fijó el precio del kilogramo de carne a efectos de multas.

Según CUELLO CALBÓN (*Derecho penal especial de España*, Barcelona, 1946, loc. cit.), los arts. 592-94 (pastoreo en "heredad ajena") del vigente Código penal de 1944, han modificado el art. 3.º del R. D. de 1884. No lo creo así, pues la "heredad ajena" de que habla este Código penal es propiedad particular, en tanto que el Decreto de 1884 se refiere siempre a montes públicos. Por lo demás, el Código penal, en su art. 7.º, exceptúa de sus disposiciones "los delitos y faltas que se hallan penados por leyes (o reglamentos, hay que entenderlo así) especiales", entre los que, indudablemente, se encuentra el R. D. de 8 de mayo de 1884. Otra cosa es que este R. D. se remita muchas veces, como veremos en su lugar, al Código penal.

(22) Art. 98 del Reglamento de 30 de mayo de 1941, dictado en ejecución de la Ley de 10 de marzo del mismo año.

(23) Art. 8.º del Reglamento citado en la nota anterior.

(24) Lo mismo que repite, también innecesariamente, algunos preceptos del R. D. de 1 de febrero de 1901 sobre exclusión de montes del Catálogo. Vide AURELIO GUAITA: "Exclusión de montes del Catálogo de los de utilidad pública", en *Foro Gallego*, núm. 80 (1952), págs. 131 a 143.

Hubiera sido deseable, por lo que atañe a los montes públicos, una mayor uniformidad terminológica. Indudablemente, el Real Decreto de 8 de mayo de 1884 es aplicable a todos los montes "públicos", es decir, a los de propiedad del Estado, de los pueblos y de los establecimientos públicos (25), y a ellos se refiere expresamente el citado R. D. y otras disposiciones (26).

Sin embargo, en términos vagos se habla también de "legislación del ramo" (27) y de "legislación penal de montes" (28); o al contrario, se emplean los términos "montes comprendidos en el Catálogo" (29) o "montes de utilidad pública" (30), más restringidos que "montes públicos", ya que de éstos sólo integran el Catálogo de los de utilidad pública los del Patrimonio Forestal del Estado (31) y los de los pueblos y establecimientos públicos, de pinos, robles o hayas y una extensión de 100 Has. (32).

2. MONTES PARTICULARES

En cuanto a los montes propiedad de los particulares, las disposiciones vigentes están contenidas: por lo que respecta al Derecho penal, en el Código del mismo nombre (33); por lo que hace al Derecho administrativo, fundamentalmente en el D. de 24 de septiembre de 1938 sobre defensa de la propiedad forestal privada (34).

Por último, hay que observar que el R. D. de 8 de mayo de 1884 es aplicable también a ciertas infracciones en montes protectores, que pueden ser de particulares (35), y al pastoreo abusivo que ten-

-
- (25) Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, art. 1.º.
 (26) R. D. de 1884, arts. 1, 3, 7, 8, 14, 37, 38, 40, 41, 43, 44 y 46; R. D. de 17 de octubre de 1925, arts. 47 y 72; Orden de 5 de agosto de 1952, art. 25, núm. 7. Y antes del Decreto de 1884, el Reglamento de 17 de mayo de 1865, arts. 120 a 128, y la Orden de 8 de octubre de 1863, art. 1.º.
 (27) R. O. de 8 de octubre de 1883, art. 2.º; R. D. de 9 de febrero de 1905, art. 1.º.
 (28) Ley de 30 de julio de 1878, art. 1.º; Orden de 5 de agosto de 1952, art. 25, núm. 7.
 (29) R. D. de 1 de febrero de 1901, art. 5.
 (30) R. D. de 17 de octubre de 1925, arts. 43, 46 y 70; Ley de 13 de diciembre de 1943, art. 2.º.
 (31) Reglamento de 30 de mayo de 1941, art. 8.º.
 (32) Ley de Montes de 1863, art. 2.º.
 (33) Vid., especialmente, los arts. 514, 515, 517, 518, 551, 587, 592, 593, 594 y 598.
 (34) Por Orden de 11 de noviembre de 1938 se reguló la aplicación del Decreto de 24 de septiembre a Navarra y Alava. El artículo 12 de éste, fué modificado por Orden de 25 de febrero de 1941 (inversión de las multas impuestas); el 4.º (permiso para cortas y talas) lo fué por Decreto de 28 de junio de 1946, y el 6.º fué completado por Orden de 10 de junio de 1941.
 (35) Cap. XII (arts. 79 a 84) del Reglamento de 8 de octubre de 1909, dictado en ejecución de la Ley de 24 de junio de 1908.
 Según el artículo primero de ésta, son montes protectores, "cualquiera que sea su dueño, siempre que su situación se halle en uno de los casos siguientes:

ga lugar en superficies particulares en estado de repoblación conforme al D. de 24 de septiembre de 1938 (36).

III.—ADMINISTRACION Y JUSTICIA EN LA REPRESION DE LAS INFRACCIONES FORESTALES

1. PRINCIPIO GENERAL

Si bien atemperado por las excepciones que se estudian en su lugar oportuno, cabe sentar, como principio general en nuestro derecho positivo, que a la Administración corresponde sancionar las infracciones cometidas en montes públicos, y a los tribunales cuando se trata de montes particulares.

Ya hemos dicho que montes públicos son los que, a título público o privado, pertenecen a cualquiera de las personas colectivas públicas —Estado, pueblos y establecimientos públicos, según la Ley de Montes de 1863—, por lo que parece, *prima facie*, clara su distinción respecto de los particulares; y así es en teoría, pero bien diferente en la práctica, verdadero *punctum dolens* de nuestro Derecho forestal: la posibilidad de que los particulares inscriban a su favor en el Registro de la Propiedad y adquieran por prescripción especial de treinta años los montes públicos, unida muchas veces a la falta de deslinde de éstos, origina en no pocos casos concretos la duda de si determinada infracción ha sido cometida en monte de uno u otro carácter, con su frecuente secuela de a quién compete sancionarla.

Se explica, sí, un grupo numeroso de sentencias y resoluciones decidiendo la cuestión de competencia planteada por discutirse el carácter, público o privado, de un monte, y se observa, en general, la atracción hacia el carácter público y la competencia administrativa.

Si la supuesta intrusión tuvo lugar con ocasión del deslinde en

A. Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas.—B. Los que en su estado natural o repoblados sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas.—C. Los que eviten desprendimientos de tierras o rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos, defiendan canalizaciones o vía de comunicación o impidan el estancamiento de las aguas que abastecen poblaciones.—D. Los que saneen parajes pantanosos.—E. Los montes que con su aprovechamiento sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas y económicas de pueblos comarcanos". El art. 3.º insiste en que los preceptos de la Ley alcanzan a cualquier clase de propietarios, "ya sean personas individuales, ya personas colectivas de carácter público o privado".

(36) Ley de 13 de diciembre de 1943, art. 2.º.

curso de un monte público, compete a la Administración resolver la cuestión previa de si efectivamente se produjo aquélla: Reales Decretos de 7 de diciembre de 1890 y 17 de abril de 1893.

Si las cortas denunciadas tuvieron lugar en monte lindante con uno público no deslindado o en estado de deslinde, existe también una cuestión administrativa previa para dilucidar si la corta fué o no legítima y sancionarla cómo y por quien corresponda: Reales Decretos de 5 de enero de 1880, 27 de abril de 1883, 16 de febrero de 1892, 17 de julio de 1902, 25 y 26 de septiembre de 1905, 27 de agosto de 1906, 30 de marzo de 1907, 19 de noviembre y 9 de diciembre de 1908, 7 de septiembre y 1 de octubre de 1909. (*Contra*: Si el monte está en estado de deslinde, pero no catalogado, no tiene la Administración cuestión previa alguna que resolver y compete conocer al tribunal: RR. DD. de 7 y 12 de junio de 1913, y eso, añade este último, aunque se hubieran arrendado los pastos y el arrendatario los hubiera cedido a otros, pues hay una cuestión civil intangible para la Administración.)

Lo mismo si se produce la intrusión en predio sometido a expediente para su inclusión en el Catálogo de montes de utilidad pública: R. D. de 29 de mayo de 1894.

Aunque el guarda forestal denunciado alegue haber sembrado en terreno de su propiedad, habiéndose demostrado documentalmente que se trata de un monte público, compete a la Administración decidir la cuestión previa de si el guarda se excedió o no de lo que se le señaló por el ingeniero forestal: R. D. de 8 de abril de 1918.

Tratándose de monte catalogado, no puede alegar el infractor en la vía contencioso-administrativa que tiene la posesión del mismo, pues se presume la posesión de la entidad a cuyo nombre figura el monte en el Catálogo (R. D. de 1 de febrero de 1901, art. 1); y menos que es propietario, pues esto es una cuestión civil de la que sólo pueden conocer los tribunales ordinarios: S. S. de 12 de junio de 1897 (pastoreo), 10 de febrero de 1908, 29 de noviembre de 1909 y 20 de enero de 1913 (ocupación y roturación), 24 de enero de 1923 (tala).

Si la infracción tuvo lugar en montes públicos o privados, es cuestión que ha de resolver la Administración: RR. DD. de 8 de febrero de 1882, 20 de marzo de 1883, 16 de octubre de 1907, 18 de mayo y 6 de junio de 1928, 14 de enero de 1929.

Discutiéndose la naturaleza, pública o privada, de los predios

separados por los muros destruidos, a la Administración competente castigar este hecho: R. D. de 12 de febrero de 1929.

Si en la denuncia se afirma que el daño tuvo lugar en un monte catalogado, público, por tanto, no importa que el denunciado alegue, sin probarlo, que se trata de monte de su propiedad, por lo que sigue siendo competente la Administración: R. D. de 30 de abril de 1912 y S. de 30 de enero de 1948 (37); y aunque no fuera catalogado, pues ello no se opone a su condición de público: S. S. de 27 de noviembre de 1902 y DD. de 2 de septiembre (dos) y 5 de diciembre (dos) de 1941 (38).

Habiéndose llevado a cabo cortas y roturaciones con daños inferiores a 2.500 pesetas, por las que impone la Administración la sanción correspondiente, no puede luego conocer el tribunal, no sólo por la cuantía del daño, sino porque es inadmisibile "que un mismo hecho pueda ser penado dos veces por autoridades de distinto orden": RR. DD. de 30 de mayo de 1908 y 17 de abril de 1920.

Por el contrario, se atribuye a la competencia de los Tribunales si los productos se extrajeron del monte, pues poco importa en tal caso que fuese público o particular: RR. DD. de 4 de mayo de 1900, 4 de septiembre de 1901, 23 de febrero de 1911 y 3 de mayo de 1921; o si en el juicio de faltas por las cortas de unos pinos se ha demostrado que se trataba de monte particular y la Administración no promovió cuestión de competencia: R. D. de 15 de agosto de 1915.

Para resolver la cuestión de competencia planteada, hay que averiguar si el pueblo está o no en posesión del monte, pues en el primer caso puede competir a la Administración, por ser público, y en el segundo, por ser privado le correspondería a la jurisdicción ordinaria; pero como el monte no está catalogado y, por el contrario, aparece inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de un particular, es indudable que por ahora, y a efectos penales, hay que estimar el carácter privado del terreno y, en consecuencia, atribuir la competencia al tribunal, pues ni el R. D. de 8 de mayo de 1884 ni ninguna otra disposición atribuyen a la Adminis-

(37) El art. 52 del Decreto de 1884 (y el 58 del de 1925) dispone que "la ratificación bajo juramento de los individuos de la Guardia Civil y de los empleados de montes en las denuncias puestas por ellos, hará fe, salvo prueba en contrario, cuando, con arreglo al Código penal, no merezca el hecho denunciado más calificación que la de falta".

Lo mismo las que presenten los peones-guardas nombrados por la Junta para vigilancia de las colonias agrícolas que de la misma dependen: R. O. de 25 de noviembre de 1911.

(38) Salvo que, por razón de la cuantía de los daños u otra razón especial, competa a los tribunales. Y esta salvedad hay que entenderla implícita en todas las resoluciones que citamos en este párrafo.

tración la tarea de velar por la propiedad de los particulares (39): Decreto de 24 de mayo de 1943.

2. MONTES PÚBLICOS

El principio general de que compete a la Administración sancionar las infracciones cometidas en estos predios, hace que también aquí juegue la atracción hacia la órbita administrativa, por lo que se declara reiteradamente que si la infracción tuvo lugar en un monte público, a la Administración corresponde el sancionarla. Por ejemplo: si la corta tuvo lugar en un monte catalogado, está bien impuesta la multa por la Administración: S. de 9 de octubre de 1926, y de su competencia es el sancionarla: R. D. de 20 de septiembre de 1926. Lo mismo en el caso de pastoreo abusivo: Reales Decretos de 20 de diciembre de 1916 (dos), 3 de octubre de 1923, 1 de mayo y 4 de agosto de 1924, 9 de abril de 1926, 22 de marzo y tres de 16 de julio de 1929, 4 de diciembre de 1935, S. S. de 16 de diciembre de 1912 y 20 de diciembre de 1926.

En idéntico sentido se ha resuelto la cuestión, incluso tratándose de destrucción de los muros de ciertas parcelas montuosas, pese a que la alteración de límites, como se dice a continuación, es siempre de la competencia de los tribunales: R. D. de 12 de febrero de 1929.

Por último, compete a la Administración resolver una cuestión previa en los siguientes casos: Si los guardas se incautaron de los objetos sustraídos: R. D. de 28 de agosto de 1909; o fué el alcalde quien ordenó las cortas practicadas: R. D. de 31 de enero de 1894; o está pendiente de la validez o nulidad de la subasta el aprovechamiento en cuestión: R. D. de 30 de julio de 1890; o si los denunciadores de los daños son los que roturaron el monte, pues hay que decidir si la roturación fué o no legítima: R. D. de 2 de marzo de 1903.

* * *

No obstante, y pese al indicado principio general, es forzoso puntualizar que, por el contrario, se atribuye la competencia a los

(39) Ya hemos dicho al principio de este párrafo, que esto sólo es válido como principio general, pues también la Administración sanciona, en ocasiones, las infracciones cometidas en montes particulares.

tribunales cuando la infracción se considera como delito (o "falta" del Código Penal), lo cual puede ocurrir en tres casos: *a)* unas veces, por razón del hecho, siempre delito; *b)* otras, atendiendo a las circunstancias del caso y móviles del infractor; *c)* otras, por fin, según la cuantía de los daños cometidos en el monte.

a) Es siempre del conocimiento de los tribunales ordinarios, con imposición de las sanciones prevenidas en el Código Penal, la alteración de hitos, mojones y límites (40). No hay en este caso ninguna cuestión administrativa previa que decidir, pues el castigo de la alteración de lindes en montes públicos compete siempre a los tribunales: RR. DD. de 22 de mayo de 1892 y 21 de julio y 28 de octubre de 1904. En el mismo sentido resuelve la cuestión, con anterioridad al D. de 1884, la R. O. del Ministerio de Fomento de 3 de junio de 1878. Idem, la sentencia del T. S. de 22 de diciembre de 1930 (41).

Son también de la competencia de los tribunales ordinarios: los incendios (42), la tolerancia de las autoridades o funcionarios competentes en las variaciones de los productos objeto de las subastas (43) y la infracción de un precepto de las leyes y disposiciones vigentes que tengan penalidad señalada y haya sido el medio de perpetrar un delito definido en el Código Penal (44).

b) Corresponde asimismo conocer a los tribunales de la jurisdicción criminal: de la ocupación, roturación y variación de cultivo de un monte público, sin la debida autorización, cuando proceda, *siempre que los productos se hubiesen extraído del monte con ánimo de lucrarse o se hubiera hecho con violencia o intimidación en las personas o fuerza en las cosas* (45); de las cortas o arrancado de árboles, leñas gruesas o ramajes, cepas o tocones, *si los productos hubiesen sido extraídos del monte con ánimo de lucrarse* (46), o de las infracciones cometidas *en las mismas circunstancias* al descepar, descortezar o mutilar árboles de modo

(40) Decreto de 1884, art. 3.º, párr. 1.º; Código penal, art. 518 (usurpación).

(41) Contra: vid. el R. D. de 12 de febrero de 1929, citado en el texto unas líneas antes.

(42) Decreto de 1884, art. 3.º, párr. 2.º; Código penal, art. 551, núm. 2.

Respecto del caso de incendios en Navarra y las facultades de su Diputación, vide las Sentencias de 20 de octubre de 1932 y 6 de enero de 1935.

(43) Decreto de 1884, art. 24, párr. 2.º (y R. D. de 17 de octubre de 1925, art. 68); Código penal, arts. 394 a 399 (malversación), por remisión expresa del Decreto de 1884. Vid., también de éste, los arts. 21 a 23, sobre multas administrativas a las autoridades y funcionarios por infracción en la tramitación de las subastas de aprovechamientos.

(44) Decreto de 1884, art. 40, regla 4.ª y R. D. de 1925, art. 45).

(45) Decreto de 1884, art. 1.º, párr. 4.º; Código penal, arts. 500 a 517, y 587, número 2.º (robo y hurto).

(46) Decreto de 1884, art. 4.º, párr. 2.º; Código penal, artículos citados en la nota anterior.

que se inutilicen éstos (47); y de la extracción de espartos, juncos, palmitos u otras plantas industriales, bellotas, piñón o piñas y demás frutas en los montes públicos sin la autorización competente, *si los productos hubiesen sido extraídos del monte* (48).

Como se observa, trátase en todos estos casos de los delitos de robo o de hurto (o de usurpación), por lo que es indispensable el ánimo de lucro en el agente, ya que faltando este ánimo de lucro se atribuiría la competencia a la Administración (49).

Es quizá en este punto donde más cuestiones de competencia se han planteado por la Administración a los tribunales, por lo que parece necesario señalar *hic et nunc*, cuándo corresponde el conocimiento de los hechos referidos a los tribunales y cuándo a la Administración.

Sin ánimo de agotar la enumeración de las decisiones recaídas en tan importante extremo, son interesantes las siguientes (50):

Aprovechamientos comunales.—Habiéndose denunciado la extracción de leñas y maderas por los vecinos del pueblo propietario, a la Administración corresponde el pronunciarse si hubo o no extralimitación en los aprovechamientos (51).

Rematantes de aprovechamientos forestales.—Corresponde a la Administración resolver si los rematantes se excedieron o no, y en qué medida, del objeto de la subasta (52); aunque no fuera el rematante el autor de las cortas y talas abusivas: R. D. de 7 de ene-

(47) Lo que se equipara a haber sido cortados por completo: Decreto de 1884, art. 6.º.

(48) Decreto de 1884, art. 7.º, párr. 3.º.

(49) A no ser que *por la cuantía* correspondiese a los tribunales, como veremos en la letra c) de este mismo párrafo, pues faltando aquel ánimo se trataría de daños y no de hurto (o robo). Si el autor se propuso perjudicar, hay daño; si obtener lucro, hurto: Reales Decretos de 16 de octubre de 1885 y 28 de junio de 1887.

(50) La R. O. del Ministerio de Fomento de 3 de junio de 1878 —anterior, por tanto— al Decreto vigente de 1884— ya citada, estableció, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, que no estando previsto un caso de roturación en la legislación penal de montes a la sazón en vigor, compete conocer de ella a los tribunales.

(51) Reales Decretos de 13 de abril de 1866, 20 de noviembre de 1892, 11 y 30 de enero y 17 y 18 de abril de 1893, 13 de febrero y 16 de septiembre de 1895, 26 de marzo de 1896, 10 de enero de 1906, 18 de marzo de 1907, 9 de diciembre de 1908, y ello aunque se tratara de un monte público no comunal y el aprovechamiento estuviera indebidamente concedido: R. D. de 4 de mayo de 1900.

Contra: puesto que hubo extracción del monte, compete a los tribunales conocer de estos hechos: Reales Decretos de 19 de abril de 1878, 3 de noviembre de 1879, 8 de enero de 1892, 20 de enero y 25 de marzo de 1893, 1 de febrero de 1916 y 23 de diciembre de 1919.

(52) Reales Decretos de 27 de noviembre y 20 de diciembre de 1880, 19 de septiembre de 1881, 21 de mayo de 1889, 30 de julio, 23 de agosto, 10 de septiembre y 7 de diciembre de 1890, 27 de febrero de 1892, 18 y 20 de agosto de 1895, 19 de febrero de 1897, 14 de abril de 1899, 2 de marzo de 1903, 17 de abril y 16 de junio de 1905, 7 de febrero de 1906, 22 de mayo de 1907, 11 de febrero de 1909, 17 de abril de 1915, 26 de febrero y 17 de abril de 1920 (pues no llegó el valor de los productos a 2.500 ptas.), 20 de septiembre de 1926, 14 de enero de 1929.

ro de 1916; lo mismo en el caso de cortas y sustracciones en un monte particular (?) verificadas por el arrendatario de los aprovechamientos de un monte comunal contiguo y no deslindado, pues a la Administración compete el deslinde y mantenimiento del estado posesorio: R. D. de 16 de noviembre de 1906.

Si el Gobernador autorizó un aprovechamiento en un monte municipal y se opuso el Ayuntamiento, incumbe a la Administración el decidir si se extralimitó o no el Gobernador de la provincia: R. D. de 16 de septiembre de 1895; y lo mismo si el Ingeniero jefe de los servicios forestales exigió cierta cantidad al contratista que había incumplido las condiciones de la subasta: Real Decreto de 17 de abril de 1895.

Interesantes son las S. S. de 16 de marzo de 1914 y 3 de abril de 1920: en materia de contratos de aprovechamientos forestales, no se sancionan las infracciones y abusos cometidos por los rematantes con arreglo al D. de 1884, sino con sujeción al propio pliego de condiciones y al pliego general de la contratación administrativa, a no ser que se trate de daños causados dolosamente, lo que rebasa el mero incumplimiento del contrato, y es de la competencia de los tribunales, máxime si la cuantía es superior a 2.500 pesetas: S. S. de 11 de octubre de 1886 y 27 de abril de 1896.

Si las cortas o sustracciones se verifican concluido ya el aprovechamiento del monte por el contratista, compete su sanción a los tribunales: R. D. de 18 de julio de 1889; sin que el Gobernador pueda proceder a las subastas de la madera que tiene en depósito el Juzgado instructor: R. D. de 14 de octubre de 1898.

Aunque el demandado sea el contratista de los aprovechamientos, si no se comprendía en la concesión la madera cortada y sustraída, compete al tribunal, sin que la Administración tenga cuestión previa alguna que resolver: RR. DD. de 11 de julio de 1896 y 8 de agosto de 1903.

Ocupaciones.—Sólo pueden sancionarse las recientes y no, como en este caso, la explotación de una colmena sita en un monte público desde hace largos años, plenamente consentida: S. de 14 de diciembre de 1912.

Cortas y talas.—Trátase de delito o de falta, si la madera se extrajo del monte, compete su conocimiento a los tribunales: Rea-

les Decretos de 1 de julio de 1883, 10 de diciembre de 1904, 23 de septiembre de 1905, 3 de mayo de 1913, 1 de febrero de 1916, 23 de diciembre de 1919, 13 de febrero y 7 de noviembre de 1924.

Y puesto que hubo extracción del monte, no importa la discusión acerca de si la corta en cuestión tuvo lugar en monte público o particular, pues en ambos supuestos son competentes los tribunales ordinarios: RR. DD. de 4 de mayo de 1900, 4 de septiembre de 1901, 23 de febrero de 1911 y 3 de mayo de 1921.

Para que corresponda conocer a los tribunales, no es indispensable que los productos se extraigan del monte: basta el haberse manifestado el propósito de hacerlo: R. D. de 20 de marzo de 1882; como demuestra el hecho de cargar y transportar los productos: R. D. de 12 de abril de 1886; o el de introducir la madera en hoyos con el fin de convertirla en carbón, lo que indica el propósito de la ulterior extracción del monte: R. D. de 16 de febrero de 1889; o el de ocultar o quemar las maderas: R. D. de 20 de febrero de 1829.

Compete también al tribunal el conocimiento de las cortas aunque fueran los autores sorprendidos con los productos antes de abandonar el monte, pues, aunque en grado de frustración o de tentativa, continúa tratándose de un delito: S. S. de la Sala Segunda de lo Criminal de 27 de febrero, 11 de marzo y 1 de abril de 1902, y 17 de febrero de 1905.

Las decisiones de competencia, al atribuírsela a la Administración para sancionar las talas y cortas, no han sido siempre concordantes con el grupo de resoluciones que se acaban de transcribir.

Compete a la Administración conocer y sancionar las talas si no se consumó la sustracción, pues en este caso habría falta y no delito (53).

Si no se ocultaron ni quemaron los productos: R. D. de 20 de febrero de 1929.

Si hubo extracción del monte, pero se comprometió el infractor a conservar los productos a disposición de la Autoridad en calidad de depósito: R. D. de 17 de abril de 1905.

c) Por último, compete a los tribunales conocer de los daños

(53) Reales Decretos de 24 de enero de 1887, 17 de marzo de 1891, 17 de diciembre de 1893, 31 de enero y 29 de mayo de 1894, 20 de junio de 1895, 27 de junio de 1896, 29 de mayo de 1897, 6 de septiembre de 1899, 30 de enero y 7 de abril de 1900, 3 de octubre de 1901, 20 de junio de 1906, 11 de septiembre de 1912.

causados en montes públicos cuando su importe exceda de dos mil quinientas pesetas (54).

De los daños inferiores a dos mil quinientas pesetas conoce la Administración (55).

Tratándose de daños y no de hurtos o sustracciones y no excediendo aquéllos de mil escudos (56), es evidente la competencia de la Administración: RR. DD. de 28 de marzo de 1866 y 17 de julio de 1867.

A la Administración compete determinar el alcance y extensión de lo subastado y de los daños, cuestiones que han de determinar la jurisdicción competente: R. D. de 20 de agosto de 1895.

Para fijar el valor de los daños, hay que atenerse a lo que valgan los productos en el mercado: S. de 4 de enero de 1923.

Si los daños no exceden de dos mil quinientas pesetas, a la Administración incumbe el sancionarlos, y si exceden, a los tribunales, a los que pasará el asunto la Administración; pero esto exige determinar previamente si los árboles cortados se comprendían o no entre los marcados por el ramo de montes, por lo que si éste no ha pasado el tanto de culpa a los tribunales, es evidente la competencia de la Administración: D. de 27 de febrero de 1934.

Pastoreos abusivos (57).—Si el arrendatario introdujo en el monte mayor número de cabezas del autorizado, variando con ello el objeto de la subasta, procede confirmar la resolución del Gobernador que le sancionó: S. de 10 de octubre de 1899; o si introdujo el ganado sin autorización: R. D. de 28 de enero de 1913; de los daños responde el dueño de los ganados y no sus pastores: Real Orden de 27 de mayo de 1878.

Pero es improcedente la multa si había dudas racionales acerca de si el Estado es o no propietario del monte en cuestión: Sen-

(54) Decreto de 1884, art. 40 (y R. D. de 1925, art. 43, párr. 2.º); Sentencias de la Sala de lo criminal de 9 de junio de 1894 y 19 de noviembre de 1897, y Reales Decretos de 14 de octubre de 1898 y 14 de marzo de 1903.

(55) R. O. de 19 de marzo de 1887; Reales Decretos de 25 de diciembre de 1886, 24 de enero de 1887, 14 de diciembre de 1889, 16 de julio, 22 de agosto y 18 de diciembre de 1890, 27 de febrero y 20 de noviembre de 1892, 30 de enero de 1893, 29 de mayo de 1894, 20 de agosto y 3 de diciembre de 1895, 20 de noviembre de 1896, 7 de julio y 4 de mayo de 1900, 4 de septiembre y 3 de octubre de 1901, 20 de junio de 1906, 1 de julio de 1907, 17 de abril de 1920.

(56) Así se disponía en el Reglamento de 17 de mayo de 1865.

(57) Art. 8 del Decreto de 1884, en la redacción que le dió el art. 1.º de la Ley de 13 de diciembre de 1943 (vid. la nota 21). Es un caso particular de daños, y, por tanto, la competencia será de la Administración o de los tribunales, según sean o no aquéllos inferiores a dos mil quinientas pesetas.

tencia de 22 de diciembre de 1915; o si fundadamente, ya que es vecino del pueblo propietario, creía poder llevar al monte sus ganados: S. S. de 20 de enero y 20 de febrero de 1914; o si el presunto infractor es arrendatario de un monte vendido por el Estado, aunque el comprador ya no fuera el propietario: S. de 1 de marzo de 1899; o si el propio denunciado compró el monte al Estado, que sólo por ello debió excluirlo del Catálogo de los de utilidad pública: S. de 3 de diciembre de 1898.

Subastas de aprovechamientos.—Por último, en el R. D. de 1884 se reprimen también una serie de hechos que, si bien no atacan directamente la riqueza forestal, a diferencia de los examinados en páginas anteriores —cortas y talas, pastoreo, etc.—, implican no obstante perturbaciones en los servicios e infracciones reglamentarias que se traducen en último término en daños para la economía forestal.

De aquí que se sancione a las autoridades o funcionarios públicos: cuando ordenaren o consintieren algún aprovechamiento fuera de los consignados en el plan; si no diesen a los pliegos de condiciones la necesaria publicidad, según las prescripciones en cada caso aplicables, o variaran el sitio, hora o días del consignado en los anuncios; si ilegalmente tomaren parte en las subastas (58).

Por lo que respecta al rematante de los aprovechamientos, se sancionan: la variación en el producto objeto de la subasta; la demora en el pago del precio del remate o en el comienzo de los aprovechamientos; el principiar el aprovechamiento sin la autorización competente, el transcurso del plazo señalado sin haber terminado el aprovechamiento; la variación de los sitios designados por el personal facultativo para establecer los hornos de carbón las chozas o talleres, caminos de saca y arrastre de productos; el tener —los rematantes de bellotera o montanera— los ganados fuera de los sitios señalados, o sacar frutos del monte; el no denunciar, en el término de cuatro días, a los causantes de los daños (59).

Incurren también en responsabilidad los pueblos con derecho a los aprovechamientos: si los llevan a cabo sin autorización cuan-

(58) Arts. 21 a 23.
(59) Arts. 24 a 30.

do corresponda, o varían el destino para el que se concedieron los productos o los enajenan, o pastan sus ganados fuera de los sitios señalados (60).

Por último, los particulares dueños de montes lindantes con otros públicos, son responsables de los daños que sufran éstos por las industrias que funcionen en sus predios (61).

* * *

Sólo en los casos examinados y en las condiciones ya dichas, se atribuye la competencia a los tribunales; cualquier otra infracción que se produzca es sancionada por la Administración.

Principios aplicables a las infracciones forestales cualquiera que sea el órgano que las sanciona.

Pero en cualquiera de los dos supuestos, son aplicables los principios siguientes:

a) *Sanciones.*—Cuando haya daños y perjuicios, se abonará siempre su valor (62); la multa varía según los casos, pero se impone también por regla general (63); si hubo aprovechamiento, se decomisan los productos fraudulentamente obtenidos (64); en caso de ocupación mediante construcción o siembra, se destruirán o quedarán éstas a beneficio de la entidad propietaria del monte, según convenga a los intereses públicos (65); al culpable

(60) Arts. 32 a 34.

(61) Art. 38, párr. 2.º.

(62) Decreto de 1884, arts.: 1.º, párr. 3.º; 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 10 (valoración de los daños), 11 (ídem de los perjuicios), 12 (transmisión a los herederos del infractor de la obligación de reparar unos y otros), 13 (proporción al reparar caso de ser varios los infractores), 21, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 34 y 38.

(63) Idem, arts.: 1.º, párrs. 1 y 2; 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 13, 14, 21 a 26, 28 a 34.

El importe de las multas se ha de satisfacer en papel de pagos al Estado (Decreto de 8 de mayo de 1884, art. 63, y Decreto de 17 de octubre de 1925, art. 66; R. O. de 7-24 de abril de 1879; Decreto de 13 de abril de 1942).

De todas las multas que se hagan efectivas, corresponde la tercera parte a los denunciadores; cuando tenga lugar la condonación, ésta no alcanzará a la parte correspondiente a los denunciadores (art. 39).

Diversas disposiciones establecieron que no se diera curso a las solicitudes de condonación de multas, si no se presentan en el plazo de treinta días desde su imposición, y acompañadas del valor de los daños y la quinta parte de la multa (Reales Ordenes de 4 de julio de 1873, 12 de junio de 1882, 8 de octubre de 1883 y 12 de septiembre y 16 de octubre de 1884).

Vid., sobre denuncias en general, GARRIDO FALLA: "El derecho a prima en la multa por denuncia", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), págs. 121-36.

(64) Arts. 1.º, párr. 1.º; 4.º, 15, 23, 26, 29.

(65) Art. 2.º.

de dos o más infracciones se impondrán todas las responsabilidades correspondientes a las diversas que hubiese cometido (66).

b) *Reincidencia*.—Se da cuando al dictarse el acuerdo —o la sentencia— imponiendo las multas no haya transcurrido un año desde la fecha en que el contraventor hubiese sufrido otro castigo análogo (67).

c) *Extinción de la responsabilidad*.—Tiene lugar: por muerte del infractor, pago de la multa, indulto y prescripción de la falta o de la pena (68).

Las faltas prescriben a los dos meses de cometidas o, en su caso, de conocidas; las multas, al año; bien entendido que tal prescripción no afecta a la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados, que se extingue con sujeción a las reglas del Derecho civil (69).

3. MONTES PARTICULARES

a) Las infracciones cometidas en estos predios tienen, en principio, carácter de delitos ("o faltas") del Código penal y, por lo mismo, corresponde el reprimirlas y sancionarlas a los tribunales de la jurisdicción criminal: D. de 24 de mayo de 1943 (70); lo mismo si el monte es público pero está arrendado, pues durante el tiempo del arriendo se trata de una propiedad particular (!):

(66) Art. 16.

(67) Art. 9.º

(68) Art. 17.

(69) Arts. 18, 19 y 20. Prescriben las faltas y las multas, pero no la obligación de reparar daños y perjuicios: Sentencias de 28 de noviembre de 1892 y 16 de enero de 1923; condonar las multas es discrecional, pero aun en ese caso subsiste la obligación de reparar los daños y perjuicios: Sentencia de 22 de marzo de 1913.

Ha prescrito la falta si la providencia que la sanciona se adoptó pasados dos meses desde que se elevaron al Gobernador (hoy, Jefatura del Distrito Forestal) las diligencias: Sentencia de 10 de octubre de 1899; lo mismo si se paralizó el procedimiento por igual tiempo sin haber rebeldía del culpable: Sentencia de 28 de noviembre de 1892. Prescrita la falta en lo penal, no puede la Administración exigir la responsabilidad civil, de exclusiva competencia de los tribunales ordinarios: R. O. de 1 de diciembre de 1922.

En el caso de que el infractor sea un rematante de aprovechamientos forestales, no se rige la prescripción por las normas del R. D. de 8 de mayo de 1884, sino por los términos del propio contrato: Sentencia de 3 de abril de 1920.

Respecto de la prescripción de las faltas administrativas, vide el artículo ya citado de H. y P. SALVADOR BULLÓN.

Y en cuanto a la obligación de reparar los daños, vid. la Sentencia de 28 de noviembre de 1892 citada en la nota 77.

(70) Vid. la nota 39 y su texto. R. O. de 8 de julio de 1867; Reales Decretos de 8 de enero de 1884, 29 de abril de 1905, 30 de mayo de 1908 y 28 de agosto de 1909 (cortas en monte particular contiguo a otro público ya deslindado); Reales Decretos de 24 de abril y 2 de junio de 1881, y Sentencia de 20 de abril de 1927 (pastoreo abusivo).

RR. DD. de 20 de junio de 1906, 29 de marzo de 1910 (montes comunales) y 8 de junio de 1918 (71).

Si en un juicio de faltas por corta de pinos se ha probado que se trata de un monte particular y la Administración no promovió la cuestión de competencia, es claro que ésta ha de atribuirse a los tribunales: R. D. de 15 de agosto de 1915.

Por consiguiente, estas infracciones son sancionadas con arreglo al Código penal (72).

b) O bien, conforme al R. D. de 8 de mayo de 1884, en los casos dichos más arriba (73), y la sanción será unas veces administrativa y otras judicial, como se ha visto en el número anterior.

c) O, por último, ciertas infracciones en montes particulares son sancionadas siempre por órganos administrativos: tal es el supuesto del D. de 24 de septiembre de 1938 (74), que castiga las infracciones a sus preceptos sobre cortas (75) con multas hasta de cincuenta mil pesetas, según la cuantía de la infracción cometida, la malicia con que el infractor proceda y sus medios económicos.

En los aprovechamientos ilegales, además de las multas pertinentes, se procederá a la incautación y venta en pública subasta por el Distrito Forestal de las maderas cortadas, se hallen éstas en el monte o en poder del comprador (art. 10).

Autorizada una corta o aclareo intenso, el propietario se obliga a repoblar el monte en un plazo de dos años (art. 7.º); el incumplimiento de esta obligación dará lugar, además de la multa pertinente, a "la concesión de un nuevo plazo, transcurrido el cual podrá procederse a la ocupación temporal, total o parcial de la finca por el Estado, que ejecutará, por cuenta del propietario, la repoblación de la superficie aprovechada, reintegrándose de tales gastos con cargo a los productos de aquélla, si el dueño no los

(71) Un caso idéntico —infracción en monte público arrendado—, pero resuelto, acertadamente, al revés, atribuyendo la competencia a la Administración, en el R. D. de 28 de enero de 1913.

(72) Vid. la nota 33.

(73) Cfr. el párrafo II, núm. 2, de este trabajo.

(74) Vid. la nota 34.

(75) Se requiere autorización de la Jefatura del Distrito Forestal para proceder a la corta de árboles (arts. 1.º y 3.º), salvo que sean "para uso doméstico dentro de la propia explotación y las cortas no excedan de veinte árboles en un año" (art. 4.º), a no ser que se trate de las especies de encina o alcornoque, en cuyo caso se requiere autorización, "sea cualquiera el número de árboles que se pretenda apeaar y el destino que se intente dar al aprovechamiento" (Orden de 28 de junio de 1946, art. 1.º).

Según la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 7 de enero de 1947, lo que prohíbe el art. 3.º del Decreto de 24 de septiembre de 1938 son las cortas "a hecho", "a matarrasa", de "entresaca" y de "aclareo", pero no las simples operaciones de limpieza en el monte.

abonara en metálico. Efectuada la repoblación y reintegrado el Estado de los gastos efectuados, cesará la ocupación temporal de la finca, que será devuelta al propietario" (art. 11).

IV.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (76)

Puesto que la Administración entiende en infracciones forestales cometidas tanto en montes públicos como en montes particulares, parece aconsejable tratar separada y sucesivamente estos dos supuestos, y empezar, como en los párrafos anteriores, por los

1. MONTES PÚBLICOS

Respecto de las infracciones cometidas en ellos, el R. D. de 8 de mayo de 1884 establecía reglas homogéneas para todos los montes públicos (de utilidad pública o no, de los pueblos o de otras corporaciones), que han sido posteriormente diversificadas, según veremos más adelante (77).

A) *Decreto de 8 de mayo de 1884.*

A tenor de lo establecido en el artículo 40 de esta disposición, "las multas y demás responsabilidades relativas a la roturación, corta, venta o beneficio de aprovechamientos forestales sin la autorización competente, al modo o tiempo de efectuar dichas ope-

(76) No me parece necesario ni oportuno estudiar aquí el procedimiento a seguir ante y por los tribunales cuando corresponde a ellos la imposición de las sanciones; basta remitirse a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y a los varios tratados publicados sobre la materia. De aquí el título restringido de este párr. IV del trabajo.

(77) Carece de interés a nuestro propósito, referirse a las denuncias de las infracciones, plazo para presentarlas, ratificación de las denuncias, declaración de los inculpaos, etcétera. Pero puede verse sobre estos puntos los arts. 41 a 45 del R. D. de 1884, sus correlativos del R. D. de 17 de octubre de 1925 (arts. 47 a 61) y la Sentencia de 18 de mayo de 1891.

Si el Alcalde incumple y omite ciertas diligencias, puede el Gobernador sancionarle con una multa, pero no con la obligación de reparar los daños sufridos por el monte: Sentencia de 28 de noviembre de 1892.

Norma fundamental es la que exige se dé audiencia al interesado antes de dictar la resolución sancionadora, bien sea en primera, bien sea en ulteriores instancias: Decreto de 1884, art. 50; Decreto de 1925, art. 56; Reglamento de Procedimiento Administrativo en el Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935, art. 18.

Según la Sentencia de 22 de marzo de 1913, en los expedientes que se instruyan por infracciones en montes de los pueblos, no se requiere oír a la Corporación del pueblo propietario del monte; decisión desacertada, pues no sólo el presunto infractor, sino también la Corporación propietaria, es interesada en el expediente, por lo que debe ser oída, conforme a los preceptos que se acaban de citar.

raciones, y las infracciones que se cometan de las reglas establecidas para la celebración de las subastas, serán impuestas por los Alcaldes cuando su importe no exceda del límite para que les faculte la Ley Municipal (78); las que excedan de dicho límite, deberán ser impuestas por los Gobernadores" (regla segunda).

Contra las providencias dictadas por los Alcaldes cabía recurso ante el Gobernador civil en el plazo de ocho días a contar desde la notificación de aquélla (art. 56); y contra las dictadas por el Gobernador, ya respecto de las infracciones cuya corrección les estaba encomendada, ya confirmando o modificando las de los Alcaldes, procedía el recurso contencioso-administrativo ante el tribunal provincial de esta jurisdicción (art. 59).

B) Disposiciones posteriores.

A partir del R. D. de 1 de febrero de 1901, que aprobó el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, comienza la diversidad a que antes aludía en cuanto a los órganos administrativos sancionadores

a) *Montes del Estado y catalogados de los "establecimientos públicos"* (79).—Según el artículo 5.º del citado R. D., "en todo lo relativo a abusos, daños e infracciones que se cometan *en los montes comprendidos en el Catálogo...* sustituirán a los Gobernadores civiles los ingenieros jefes e inspectores de montes" (80).

El R. D. de 16 de los mismos mes y año había establecido un

(78) Es actualmente el establecido en el art. 111 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, desde 50 hasta 500 pesetas, según la población del Municipio respectivo.

(79) Se integran aquí todos los montes del Estado, pues, como ya se dijo, todos están incluidos hoy en el Catálogo (cfr. la nota 23 y su texto).

(80) Y lo mismo los arts. 43 y 44 del R. D. de 17 de octubre de 1925.

El R. D.-Ley de 4 de febrero de 1927 volvió la competencia sancionadora en estos casos al Gobernador (vid. también Sentencia de 19 de enero de 1934), cuyas resoluciones apuraban la vía administrativa, si eran de acuerdo con el informe del Jefe de la Sección Forestal, y recurribles ante el Ministerio de Fomento en caso contrario; pero fué derogado y restablecido íntegramente el Decreto de 1 de febrero de 1901 por el de 1 de agosto de 1931. Por lo demás, no se olvide que los órganos de la Administración forestal sustituyeron al Gobernador, no al Alcalde, cuya competencia en la materia quedó intacta, sin más diferencias respecto del régimen anterior que los recursos contra sus decisiones habrán de interponerse ante la Jefatura del Distrito Forestal y no ante el Gobernador civil, con arreglo a los citados arts. 59 del Decreto de 1884 y 5.º del de 1.º de febrero de 1901. La Sentencia de 19 de enero de 1934 dice que el Alcalde no tiene "atribución punitiva de ningún género respecto de los montes públicos", pero ya hemos dicho que no es así; y el propio R. D.-Ley de 4 de febrero de 1927, al atribuir la competencia sancionadora a los Gobernadores, respetó la que ya de antiguo tenían los Alcaldes. El mismo reconocimiento de la competencia de los Alcaldes hace, resolviendo una cuestión de competencia, el Decreto de 27 de febrero de 1934.

recurso de alzada ante los inspectores de montes contra las providencias de los jefes de los Distritos forestales, y otro contra los inspectores y ante el Ministro de Fomento en el plazo de treinta días, pero fué sustituida esta regulación por la del R. D. de 9 de febrero de 1905.

Entendió esta disposición, de una parte, que era necesario poner en armonía el D. de 8 de mayo de 1884 con el de 1 de febrero de 1901 que pasó la competencia de los Gobernadores a los órganos forestales ya dichos; de otra, que convenía poner alguna traba razonable al immoderado deseo de recurrir de las sanciones impuestas, a cuyo efecto exigió y exige acompañar al recurso el justificante de haber ingresado en la Caja de Depósitos de la provincia el valor de los daños ocasionados y una quinta parte de la multa impuesta "a responder del resultado del recurso" (artículo 4.º) (81); y, por último, que el recurso establecido por el Real Decreto de 16 de febrero de 1901 contra las providencias de los ingenieros jefes y ante los inspectores regionales, además de alargar innecesariamente la vía administrativa, implicaba a los inspectores en cuestiones ajenas a su cometido propio, por lo que suprimiéndolo dejó un único recurso de alzada contra las decisiones de las Jefaturas forestales y ante el Ministerio (hoy de Agricultura) en el plazo de quince días (art. 1.º) (82).

Los recursos, que quedan sin curso si no se presentan dentro del plazo dicho de quince días, o bien no se señala en ellos la disposición de fondo o forma que se reputa infringida (artículo 3.º) o no van acompañados del justificante de depósito de que se ha hablado, los elevaba con su informe la Jefatura del Distrito Forestal a la Dirección General de Montes, que podía oír, si le parecía conveniente, al Inspector regional respectivo y al Consejo forestal (hoy, C. Superior de Montes) (art. 2.º).

(81) La R. O. de 26 de mayo de 1908 dice, en efecto, que la exigencia del art. 4.º del R. D. de 9 de febrero de 1905 se debió al "designio único de poner algunas limitaciones al derecho de recurrir"; y añade que la fianza que constituye un rematante de aprovechamientos forestales no exime de la necesidad de verificar el depósito de que se habla en caso de sanción, pues están afectos a finalidades distintas: el cumplimiento del contrato, en el primer caso, y el "resultado del recurso", en el segundo.

Por lo demás, la necesidad de depositar el valor de los daños y el quinto de la multa, lo había establecido ya con anterioridad, respecto de los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones de los Gobernadores civiles (recuérdese el art. 59 del Real Decreto de 8 de mayo de 1884, citado en el texto) diversas disposiciones: Reales Ordenes de 4 de julio de 1878, 12 de junio de 1882, 8 de octubre de 1883 y 12 de septiembre y 16 de octubre de 1884.

(82) Quince días hábiles, según puntualizó la R. O. de 6 de marzo de 1906. El computar en los plazos para recurrir tan sólo los días hábiles, es norma general en el procedimiento administrativo, y, concretamente, para el Ministerio de Agricultura, lo disponen así los arts. 25 y 26 del Reglamento de 14 de junio de 1935.

Posteriormente, se estableció el recurso de alzada ante las Inspecciones regionales (83), y así lo dispone hoy la O. de 5 de agosto de 1952 (art. 25, núm. 7) (84); este recurso ha de interponerse en el plazo de quince días hábiles, y también, en el mismo plazo, el recurso contra la resolución del inspector regional ante el Ministerio de Agricultura (85); la resolución de éste es impugnabile ante el Tribunal Supremo en vía contencioso-administrativa en el plazo de tres meses (86).

Resumiendo, la situación actual en los montes del Estado y catalogados de los establecimientos públicos es la siguiente: si la sanción la impone el Alcalde, recurso ante el jefe del Distrito Forestal en el plazo de ocho días; si la impone éste, recurso en quince días ante el Inspector regional; recurso en el mismo plazo contra la resolución de éste ante el Ministerio de Agricultura, y, por último, recurso contencioso-administrativo en el plazo de tres meses.

b) *Montes catalogados de los pueblos.*—Las innovaciones se deben en este caso al R. D. de 17 de octubre de 1925.

De una parte, el Alcalde no tiene aquí facultad sancionadora alguna: se limita a instruir el expediente (87), pues la sanción corresponde siempre a la Jefatura del Distrito Forestal (88); de otra, la resolución de ésta causa estado, y contra ella no se da más recurso que el contencioso-administrativo ante el tribunal provincial.

La S. de 23 de noviembre de 1928, interpretando rectamente el R. D. de 17 de octubre de 1925, declaró que antes de la vigencia de éste, las providencias de los jefes de los Distritos Forestales eran recurribles en alzada ante el Ministerio de Agricultura, pero que dictada aquella disposición, el recurso de alzada se substituyó por el contencioso-administrativo ante el tribunal provincial de esta jurisdicción.

(83) Son actualmente las diez establecidas en el art. 17 de la Orden de 25 de octubre de 1940 tal como quedó redactado por la de 16 de mayo de 1947, pues aunque la de 1940 ha sido expresamente derogada por la de 23 de julio de 1952, no lo ha sido la de 1947 ni substituida en este punto por ninguna otra.

(84) Y antes, las Órdenes de 31 de agosto de 1940 (art. 11, e) y 25 de octubre del mismo año (arts. 21 a 23), ambas derogadas por la de 23 de julio de 1952.

(85) Arts. 25 y 26 del Reglamento de Procedimiento Administrativo de 14 de junio de 1935.

(86) Texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952, art. 7.º.

(87) Arts. 51 a 61; Sentencia de 25 de febrero de 1931.

(88) Arts. 43 y 61.

Actualmente, y en la práctica, la tramitación que se da a estos expedientes por los Distritos Forestales es la misma ya vista en el caso anterior para los montes catalogados no pertenecientes a los pueblos; es decir, recurso de alzada ante la Inspección Regional, etc., pese a que la disposición que establece esta vía es, como hemos visto, una Orden ministerial (hoy la de 5 de agosto de 1952), carente de fuerza, por tanto, para contradecir el Real Decreto de 17 de octubre de 1925.

c) *Montes no catalogados de los "establecimientos públicos".*—Vimos en el párrafo a), que inicialmente —R. D. de 1884— la competencia para sancionar las infracciones forestales se atribuía (al Alcalde y) al Gobernador, y que el R. D. de 1 de febrero de 1901 sustituyó al Gobernador por los órganos forestales; pero recuérdese que esto fué tan sólo respecto de los *montes comprendidos en el Catálogo*, por lo que en los no catalogados subsiste legalmente la competencia del Gobernador, tal y como la expusimos en el párrafo A de este número.

Pero, al igual de lo dicho para los montes catalogados de los pueblos, también aquí ha podido más en la práctica la tendencia, laudable y necesaria ciertamente, de uniformar la tramitación de estos expedientes, y se sigue con ellos el mismo procedimiento que si se tratara de infracciones en montes catalogados (cfr. el párrafo a).

d) *Montes no catalogados de los pueblos.*—Según el artículo 46 del R. D. de 17 de octubre de 1925, "las infracciones cometidas en montes (de los pueblos) que no sean de utilidad pública, serán corregidas por los Alcaldes de los pueblos respectivos, con arreglo a sus facultades legales" (89), y por las Jefaturas de los Distritos Forestales si excede de ellas (90).

Es decir, que se siguen, y ahora sí legalmente, las mismas reglas que en el caso de infracciones cometidas en montes del Estado.

(89) Vid. la nota 78.

Contra las providencias de los Alcaldes, concedía el párr. 3.º del art. 63 del R. D. de 1925, recurso ante el Juez de Instrucción del Partido, con arreglo al art. 254 del Estatuto Municipal de 1924; desaparecido este recurso en la nueva Ley de Régimen Local de 1950, indudablemente las multas que impongan los Alcaldes por infracciones en estos montes, son impugnables ante las Jefaturas del Distrito Forestal respectivo.

(90) R. D. de 8 de mayo de 1884, art. 40, regla segunda, y R. D. de 1 de febrero de 1901, art. 5.º.

2. MONTES PARTICULARES (91)

Según el D. de defensa de la propiedad forestal privada de 24 de septiembre de 1938, la imposición de las multas, siempre previa audiencia del interesado (art. 9, párr. último), corresponde a los Ingenieros-jefes, en las inferiores a diez mil pesetas, y a la Dirección General de Montes, a propuesta de los Ingenieros jefes, hasta cincuenta mil pesetas. Contra las inferiores a diez mil pesetas, cabe recurso de alzada, que informará la Inspección Regional respectiva (92), ante la Dirección General de Montes, y contra las superiores a la citada cantidad, recurso ante el Ministerio de Agricultura (93).

El plazo de ambos recursos es el de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de la notificación, siendo indispensable para recurrir el previo depósito del total importe de la multa impuesta (art. 10).

V.—LA FUTURA REFORMA DE LA LEGISLACION PENAL DE MONTES (94)

1. Como se ha podido apreciar a lo largo de las páginas que anteceden, no es fácil dar con las directrices de nuestra legislación sancionadora forestal: tanto la Administración como los tribunales conocen de infracciones cometidas en montes públicos y en montes particulares; la línea de separación o divisoria entre ambas potestades es tan tortuosa y está tan confusamente trazada en nuestro Derecho vigente, que son mucho más abundantes las decisiones resolviendo competencias que las sentencias o resoluciones administrativas de fondo, sin que el constante ejercicio de esa especie de acción *finium regundorum* —con resultados contradictorios en ocasiones— haya servido para dar una solución definitiva al problema.

(91) Recuérdese que las infracciones en montes públicos y el pastoreo abusivo en zonas en estado de repoblación, se sancionan siempre, cualquiera que sea el dueño de dichos predios, con arreglo a las normas de procedimiento y sustantivas que rigen para las faltas en montes públicos (cfr. II, 2). Lea es, por consiguiente, aplicable lo dicho para los montes del Estado en IV, 1, B, a).

(92) Orden de 5 de agosto de 1952, art. 25, núm. 7.

(93) Contra la resolución de éste, cabe recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo en el plazo de tres meses (art. 7.º de la Ley de lo contencioso-administrativo).

(94) Vide GARRIDO FALLA y SERRANO GUIRADO: "Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes", en REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, 1 (1952), págs. 46-47.

Parece por ello inaplazable, replanteando la cuestión, configurar con justeza y exactitud la competencia de la Administración y de los tribunales en la materia; claro que el medio más sencillo sería el de privar de competencia en todo caso a uno de esos órdenes orgánicos; pero no parece defendible: ni el privar a los tribunales de conocer de aquellos hechos que el legislador considere más graves, pues la solemnidad del proceso parece dar mayores garantías a los infractores; ni el atribuir siempre la competencia a los tribunales, pues se reputa como más eficaz el procedimiento administrativo, aplicable a las infracciones menos peligrosas y nocivas, sin que por otra parte se excluya con ello el proceso, ya que, en principio, toda resolución administrativa puede terminar en un proceso de esta naturaleza. Militan también en pro de la competencia administrativa otras razones: el tratarse no pocas veces de montes públicos —en el sentido de la Ley de Montes—, es decir, de bienes administrativos; la existencia de órganos técnicos en materia forestal, de los que carecen los tribunales, etc.

De los tres criterios que emplea el R. D. de 8 de mayo de 1884, el primero —atribución de la competencia a los tribunales para conocer en todo caso de determinadas infracciones— es el más claro, y por ello debe conservarse y aun se podía pensar quizá en ampliarlo a otras infracciones.

El segundo y el tercer criterio —extracción de los productos del monte y valor de los daños— se han manifestado a lo largo de setenta años como altamente perturbadores, según se vió más arriba. Prescindiendo de si los productos se extrajeron o no del monte, lo cual no cambia ciertamente la naturaleza de la infracción, debería reservarse, a mi juicio, para la Administración, el conocimiento de aquellos hechos cometidos por quienes tuvieran una relación jurídica particular con ella: incidencias en las subastas, rematantes de aprovechamientos forestales, derecho de pastos y análogos, pues de lo contrario, atribuyéndolos a los tribunales, es de todo punto imposible prescindir de una cuestión administrativa previa, siempre perturbadora y dilatoria: la de saber y decir si hubo o no extralimitación en el aprovechamiento, etc. En cambio, faltando aquella relación jurídica entre el infractor y la Administración, estimo que lo más conveniente sería reservar a los tribunales el conocimiento de estas infracciones.

También exige revisión, y quizá supresión, el criterio de la

cuantía de los daños: en primer lugar, porque la determinación de éstos implica casi siempre una cuestión administrativa previa, lo que en este caso puede equivaler a dejar en manos de la Administración el pasar o no el asunto a los tribunales; y en segundo lugar, porque creo suficientes los dos criterios anteriores para resolver todos los supuestos posibles. Pero si se ha de conservar el cuestionado criterio, el del R. D. de 1884, habría que actualizar éste y, en consecuencia, elevar el límite que establece.

2. En cuanto a las infracciones que consisten en incumplimiento de cargas —positivas o negativas— impuestas a los propietarios de montes por la Administración forestal (supuesto hoy del D. de 24 de septiembre de 1938) por razones de conservación y fomento de esta riqueza, los mismos fundamentos aducidos más arriba propugnan la competencia de la Administración, como ocurre en la actualidad.

3. Por último, urge unificar, como lo estuvo en un principio, el procedimiento administrativo en esta materia, tan fragmentado hoy, al menos *de iure*, pues no hay razón para que varíen los recursos o sus plazos, según se trate de monte catalogados o no, del Estado, de los pueblos o de otras corporaciones o particulares.

Si conviene o no conservar el recurso intermedio ante el inspector regional, creado y suprimido en 1901 y restaurado más tarde, es cuestión de detalle que no puede calificarse con acierto por personas ajenas al servicio forestal.

Lo que no parece necesario es que los expedientes sancionadores pasen por tres órganos administrativos: Distrito Forestal, Inspección Regional (o Dirección General de Montes, en el Decreto de 1938) y Ministerio de Agricultura; de conservar el segundo escalón (que debe unificarse) debía ya su resolución agotar la vía administrativa, pues no hay que olvidar que aun queda la vía contencioso-administrativa.

Por último, teniendo en cuenta que la mayoría de los Municipios españoles son minúsculos y rurales; que, por consiguiente, carecen de servicios forestales propios, y la inevitable existencia de cuestiones de pequeña "política" local, sería quizá conveniente privar a los Alcaldes de toda competencia decisoria en esta materia que, aunque fosilizada, subsiste en los RR. DD. de 8 de mayo de 1884 y 17 de octubre de 1925.