

## 1. MOMENTOS DE TRANSICIÓN

Dado que los espacios forestales presentaban un papel preponderante en el conjunto de bienes de titularidad pública, a la preservación del monte se ha ceñido principalmente el balance de lo ocurrido durante el Antiguo Régimen. El capítulo precedente pone de manifiesto la pervivencia –que se mantendrá hasta los decenios centrales del XIX–, de una gestión de los bienes comunales y concejiles caracterizada por su visión fundamentalmente productiva. Al tiempo se percibe la falta de innovación en las actuaciones tendentes a su protección; el anquilosamiento es claro en el contenido y forma de las ordenanzas, persistiendo en las emitidas durante el siglo XVIII –salvo matices de aplicación– los presupuestos del XVI. Sí resulta evidente el esfuerzo dirigido a su organización administrativa, fundamentalmente mediante la creación de circunscripciones especiales –montes a cargo de la Marina, del contorno de Madrid, etc. La falta de una preocupación clara sobre este asunto, ligada a la escasez de personal y medios, y –lo que es absolutamente disculpable– a la inexistencia del suficiente conocimiento científico que permitiera aplicar esos esfuerzos legisladores y administrativos de un modo coherente y exento de las tan frecuentes disposiciones rayanas en lo contradictorio, explica la pobreza de resultados alcanzados en este punto<sup>1</sup>.

En el planteamiento global sobre la gestión de los patrimonios de los pueblos sí se detectan avances, especialmente durante el siglo XVIII, relacionados con las medidas reformistas de los ilustrados, siendo su manifestación más destacable, probablemente, la intervención y control sobre los ingresos de las haciendas concejiles (concretamente mediante la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios).

---

<sup>1</sup> En este sentido las conclusiones de nuestro análisis discrepan del enfoque expuesto por URTEAGA (1987).

Esas reformas también se dieron, aunque con una trascendencia menor, en los intentos por conseguir revitalizar la economía agraria del país, basándose en un elemento clave: la necesidad de aumentar la superficie cultivada, lo que afectaba directamente a los bienes de los pueblos, bien mediante la venta de baldíos durante la primera mitad del siglo, bien a través del reparto de tierras concejiles en la segunda. El espíritu liberal entró de la mano del ideario ilustrado, especialmente bajo el discurso de Jovellanos, quien, además de las anteriores medidas, consideraba esencial para el fomento de la producción agraria preservar el interés individual, lo que se conseguiría, entre otros propósitos, mediante la abolición de las servidumbres que gravaban a la propiedad particular (fundamentalmente por los derechos de pastoreo de los ganados mestehños y de la cabaña de carreteros), así como con la puesta en circulación de la ingente masa de bienes vinculados, entre los cuales se hallaban los bienes rústicos de los pueblos.

La aplicación de este ideario tuvo un primer momento de vigencia, efímero, como resultado de la actividad legisladora de las Cortes de Cádiz. El artículo 1º del Decreto de 14 de enero de 1812, primer intento serio de ruptura con el Antiguo Régimen, abolía las ordenanzas vigentes (las de 1748) y su inherente carácter coercitivo, desapareciendo también la Conservaduría General de Montes. La defensa de la propiedad individual se plasma en la redención de toda servidumbre sobre montes y plantíos particulares, permitiéndose su acotamiento absoluto. Las mismas Cortes, al año siguiente (4 de enero de 1813), mandaban repartir los terrenos baldíos realengos y de propios entre determinados grupos de vecinos. Su aplicación y consecuencias prácticas no debieron ser importantes, dado que el 8 de julio de 1814 una Real Cédula derogaba las reformas constitucionales, con lo que se restablecía la vigencia de las Ordenanzas de 1748.

Se inaugura entonces una etapa que, hasta la implantación definitiva del régimen liberal en España, y al hilo de los vaivenes políticos, iba a estar caracterizada por las continuas derogaciones y nuevas puestas en vigor de una serie de normas legales que culminarán en la materialización de las ambiciones del espíritu liberal decimonónico.

Así, todo momento de aceptación de las bases constitucionales conllevó la asunción de las medidas dictadas en el invierno de 1812: defensa a ultranza de la propiedad privada y nueva puesta en marcha del mecanismo desamortizador. Incluso los absolutistas, conscientes de las

posibilidades recaudadoras que posibilitaría la venta del patrimonio realengo y concejil en unos decenios marcados por el peso de la deuda, no hicieron ascos a la idea de su enajenación, concretada en el R.D. de 5 de agosto de 1818 y en la Real Cédula de 22 de julio de 1819, ordenando al Consejo proponer los montes comunes, de propios y realengos que pudieran venderse sin perjuicio para los pueblos, observando una serie de excepciones. En 1820, con la vuelta de los constitucionales, se atiza el repartimiento de realengos y propios, si bien por poco tiempo, puesto que la orden que así lo disponía (de 8 de noviembre de 1820) fue derogada por la ley de 3 de febrero de 1823, restableciéndose al mismo tiempo la anterior cédula de 1818.

En materia de montes, la sustitución del aparato legal antiguorregimental y su adaptación a los requerimientos del pensamiento liberal llegó con las Ordenanzas de 22 de diciembre de 1833, coincidiendo con un nuevo cambio político que arrumbaría definitivamente con las expectativas de los absolutistas<sup>2</sup>. El avance fundamental de esta disposición estriba en la instauración de una doble gestión de los montes: la de los particulares, por un lado, y la de los realengos y de propios y comunes, por otro. Con ella (art. 2º y 3º), y con otras normas que la siguieron –destacando el R.D. de 23 de noviembre de 1836–, se restablecía definitivamente el reconocimiento del control de los particulares sobre los montes de su pertenencia. Para la aplicación de estas Ordenanzas fue creada la Dirección General de Montes, encargada de la administración directa de los realengos, y que ejercía una función tutelar sobre los de los pueblos.

Así pues, el engranaje propiedad forestal-ideología liberal quedaba resuelto mediante esta norma. No se demuestra una eficiencia semejante, sin embargo, en lo que se refiere a las características estrictamente forestales de su contenido. Además de una visión estática del monte (monte *es* el terreno cubierto de árboles; art. 1º), predomina el enfoque productivo en su definición y objetivos (art. 1º y 2º), por lo que difícilmente puede hablarse de punto de ruptura con la normativa forestal de tiempos anteriores. Por otro lado, su aplicación apenas pudo trascender en la práctica, tanto por las circunstancias políticas del momento (dominado en los años

---

<sup>2</sup> Disponemos de una interesante bibliografía acerca de las características de esta etapa –primera mitad del siglo XIX, coincidiendo con la crisis del Antiguo Régimen– en relación con la evolución política de los montes españoles: BAUER MANDERSCHIED (1980, pp. 63-71); GÓMEZ MENDOZA (1992a; en especial pp. 19-25); GROOME (1990, pp. 36-41); MANGAS NAVAS (1984, pp. 11-29); SANZ FERNÁNDEZ (1985, especialmente hasta la página 207).

que siguieron por la guerra carlista), como por la más que evidente carencia de medios —manifestada por las disposiciones de carácter transitorio aparecidas a renglón seguido (RR.OO. de 29 de marzo y 12 de julio de 1834). Y tampoco debió ayudar a su efectividad la supresión de la Dirección General de Montes en 1842 (Decreto de 6 de agosto).

La reforma reglamentaria de la gestión de los montes públicos —de los pueblos, principalmente— vino de la mano, en una primera etapa, de aquellas otras disposiciones relacionadas con la creación de una estructura administrativa dirigida a la supervisión de la administración local mediante la asignación —a jefes políticos, primero, y a gobernadores civiles, después— de una serie de competencias sobre el control de los disfrutes ejercidos en los montes municipales, sin olvidar las atribuciones que las sucesivas leyes municipales asignaron a los propios ayuntamientos, cayendo en más de una ocasión en flagrantes conflictos de competencias. En relación con la progresiva consolidación del tejido administrativo, y a falta de un *corpus* estrictamente centrado en los asuntos de cariz más puramente forestal, los años 40 son testigos de la aparición de nuevas normas que aclaran dudas —y añaden otras nuevas— sobre la forma de gestión de los patrimonios de los pueblos. No es fácil imaginar cómo podría ser factible la conciliación de tan variada reglamentación afectando a ese tipo de bienes, caracterizada entonces por la recurrente convivencia de normas de carácter desamortizador con otras dirigidas al funcionamiento meramente administrativo. O quizá sí lo sea. Teniendo en cuenta el desconocimiento que pesaba sobre la propiedad forestal en general<sup>3</sup>, y sobre el mejor sistema para abordar su acertada gestión y administración en particular, no es de extrañar la dificultad del momento para acometer la organización de un cuerpo gestor de los montes del Estado, por un lado, montes de pueblos y establecimientos públicos, por otro, e interventor sobre los de los particulares, finalmente; todo ello, complicado con las intermitentes medidas conducentes a la enajenación de bienes vinculados y, por supuesto, con una más que evidente carencia de medios económicos, personales, científicos y técnicos.

---

<sup>3</sup> La escasez en avances técnicos y científicos en materia de montes durante esta etapa es claramente visible a través de la legislación del ramo. Muy ilustrativa es al respecto la Orden de la Regencia de 20 de noviembre de 1841 sobre realización de plantíos, cuyo contenido recuerda en exceso las disposiciones de centurias anteriores.

Pese a ello, merece la pena destacar algunos de los esfuerzos realizados por entonces —tímidamente iniciados con las Ordenanzas de 1833, el R.D. de 31 de mayo de 1837 y la R.O. de 24 de febrero de 1838, y con más decisión mediante el R.D. de 1 de abril de 1846—, tendentes a la diferenciación legal (mediante su deslinde judicial) entre lo que constituirían bienes del Estado —bienes nacionales, denominados entonces— y los de los ayuntamientos, encargados en esos momentos explícitamente de la gestión de los bienes “del común de vecinos”, tanto por la Ley de 3 de febrero de 1823 como por la de 3 de enero de 1845. Complementariamente, el R.D. de 31 de mayo de 1837 organizaba la administración de los montes nacionales, creando una dirección general de los montes así calificados.

Las actuaciones desarrolladas en esta etapa estructuraron y sistematizaron, con más o menos éxito, el cuerpo administrativo comisionado para aplicar las normas generales en los ámbitos locales, mediante el encargo hecho a los jefes políticos para desempeñar el papel de subdelegados del ramo de montes en las provincias (R.O. de 12 de octubre de 1839) y, por tanto, sujetos a las disposiciones de la Dirección General de Montes<sup>4</sup>. La falta de operatividad puede tener su causa en la duplicidad o escasa claridad que regía en la distribución de competencias relativas a los asuntos sobre conservación y aprovechamientos de los bienes de los pueblos, encargados por las leyes municipales a los propios ayuntamientos, pero con una labor de supervisión asignada a los jefes políticos de las provincias. Las normas emanadas durante estos años (años cuarenta, sobre todo), pretenden diferenciar las condiciones de aprobación de los aprovechamientos de carácter vecinal de aquellos otros sujetos a venta; para los primeros, bastaba con la aquiescencia del jefe político a las ordenanzas locales tocantes a su ejecución, mientras que para los disfrutes a enajenar, se requería del refrendo del ministerio<sup>5</sup>. Es muy probable que ello supusiera la existencia de un mayor con-

---

<sup>4</sup> Provincias que, como casi huelga recordar, fueron reorganizadas administrativamente en 1833. Cabe puntualizar, por otro lado, que suprimida la Dirección General de Montes en 1842, las competencias en esta materia pasaron al Ministerio de la Gobernación. En cuanto a los jefes políticos, fueron sustituidos por los gobernadores civiles por ley de 28 de septiembre de 1849.

<sup>5</sup> Son numerosas las disposiciones emitidas con la finalidad de aclarar las competencias sobre reglamentación de los aprovechamientos de los montes municipales, poniendo de relieve la dificultad encontrada para controlar las actividades tradicionales ejercidas en ellos. Pueden verse las siguientes: R.O. de 23 de diciembre de 1838, Orden de la Regencia de 6 de noviembre de 1841, R.O. de 4 de abril de 1844, R.O. de 24 de noviembre de 1846, R.O. de 7 de noviembre de 1848, R.O. de 17 de abril de 1849, R.O. de 6 de julio de 1849, RR.OO. de 4 de octubre de 1849, R.O. de 3 de mayo de 1850, R.O. de 13 de octubre de 1850, R.O. de 14 de agosto de 1854 y R.D. de 2 de septiembre de 1854.

trol –relacionado por otra parte con el saneamiento de las haciendas locales que se venía ejercitando desde mediados del siglo anterior– sobre la gestión de los bienes municipales cuyo disfrute –ocasional o permanentemente– fuera objeto de venta o arrendamiento (maderas y carbón, sobre todo); de otro lado, los bienes sujetos al aprovechamiento vecinal, gratuito (principalmente leñas y pastos), mantendrían mayor independencia respecto a los organismos supervisores, sobre todo en unos momentos en que el personal encargado de estas tareas, por número y por formación, difícilmente podría desempeñar la totalidad de los cometidos que tenían asignados.

Los conflictos surgidos como resultado de la falta de una atribución clara de funciones debieron ser de importancia<sup>6</sup>. No dispongo de noticias concretas al respecto, pero el hecho de que años más tarde se plantee el problema con toda su crudeza, una vez que los ingenieros de montes habían pasado a desempeñar la función reglamentadora de los disfrutes de los montes municipales, hace pensar que, o bien la intervención del ramo de montes era muy limitada (lo que lleva a aceptar una perpetuación del control municipal sobre sus montes), o bien que esas disputas eran ya cosa corriente. O, más probablemente, ambas cosas debieron de ocurrir, habida cuenta que por entonces se carecía del suficiente conocimiento sobre las propiedades de los pueblos y del Estado, con lo que la posibilidad de ejercer un estricto control sobre ellas era muy remota.

El carácter transitorio de la etapa que comentamos –sobre todo la comprendida entre los años de la Ordenanza y el inicio de la desamortización de Madoz– queda sobradamente probado si nos fijamos en la labor, ya conocida, dirigida a la creación de un cuerpo técnico que se encargara de la gestión de los montes públicos españoles (BAUER MANDERSCHIED, 1980; GÓMEZ MENDOZA, 1992a). Con la fundación de la Escuela Especial de Ingenieros de Montes culminaba una difusa etapa durante la cual un grupo de intelectuales, entroncando con cierta corriente de la Ilustración, había puesto en evidencia las limitaciones de una rama del saber que cobraba gran interés, entre otras cosas por la degradación que progresivamente iba afectando a los montes y bosques

---

<sup>6</sup> Véanse al respecto las RR.OO. de 4 de abril de 1844 y la Ley municipal de 8 de enero de 1845, que pese a su carácter fuertemente centralizador, encargaba a los ayuntamientos la administración de sus propios y comunes.

españoles (URTEAGA, 1987; CASALS COSTA, 1988, pp. 7-8 y 30-31), espacios que hasta entonces eran objeto de un acercamiento fundamentalmente productivo<sup>7</sup>. En cierto modo, puede considerarse la aparición de este cuerpo técnico como un hecho que contribuyó a disipar una circunstancia contradictoria: la resultante de la coexistencia de las ideas liberales presentes en los principales ámbitos del conocimiento y de los órganos de gobierno, y de una realidad caracterizada por el deterioro de los montes españoles, en parte por la aplicación de ese ideario, pero también fruto de la creciente presión demográfica sobre los recursos agrosilvopastorales. El papel desempeñado por los ingenieros de montes en lo que quedaba de siglo sería fundamental, como es sabido, en la historia forestal española.

El punto final de esta etapa puede establecerse de un modo preciso en el inicio del proceso desamortizador de mitad de siglo. Paradójicamente, y pese a las consecuencias negativas de su puesta en marcha (al enajenarse un importante contingente de bienes del Estado y municipales), fue desde entonces cuando de un modo más certero se definiría el campo de actuación y la organización de los encargados de llevar a cabo la gestión de los montes públicos españoles. El establecimiento de unos criterios para definir lo que podía venderse y lo que no (cambiantes en el tiempo, y criticados desde muy distintos enfoques), permitió en último término la estructuración de un cuerpo técnico cuya finalidad última era la gestión (con una novedosa y muy interesante base científica), destinada a la conservación y mejora de las masas forestales españolas, previa o paralelamente a su conocimiento progresivo, apoyados en un enfoque naturalista que recuerda enormemente el quehacer geográfico clásico.

## 2. LOS MONTES PÚBLICOS Y LA DESAMORTIZACIÓN

El 1 de mayo de 1855 aparece una de las leyes de mayor trascendencia en la historia territorial española: la conocida como Ley Madoz o ley de desamortización general. Son numerosos los trabajos que han aborda-

---

<sup>7</sup> La primera referencia contenida en un texto legal sobre las funciones no productivas del monte aparecen en la Orden de la Regencia de 11 de febrero de 1841; también es de interés la R.O. de 21 de junio de 1850.