

## 1. TRANSFORMACIONES EN LA GESTIÓN DE LOS MONTES MUNICIPALES: LOS PLANES PROVISIONALES DE APROVECHAMIENTOS

La reglamentación de los aprovechamientos en la legislación del siglo XIX permite apreciar la estrecha relación existente entre la prolija y cambiante legislación de montes y la no menos conflictiva referida a cuestiones de administración local. De hecho, durante la primera mitad de este siglo se asiste al proceso de organización de la estructura administrativa municipal entreverado –a más de los cambiantes condicionantes políticos– con el desde entonces recurrente problema de la concesión de autonomía a los poderes locales.

El espíritu constitucional de 1812 reconocía amplia autonomía al municipio, al que se atribuyeron importantes competencias. Desde los poderes centrales se ejercía exclusivamente una función tutelar e inspectora, desempeñada por las diputaciones provinciales creadas al efecto<sup>1</sup>. Tras el paréntesis temporal caracterizado por las sucesivas derogaciones y rehabilitaciones de las medidas liberales surgidas de las Cortes de Cádiz<sup>2</sup>, y una vez finalizado el reinado de Fernando VII, el 15 de octubre de 1836 se restableció la ley de 3 de febrero de 1823, sucediéndose varios intentos tendentes al establecimiento de una ley municipal; finalmente, y tras un período confuso, se publicó la de 3 de enero

---

<sup>1</sup> Sobre las atribuciones y organización de los ayuntamientos doceañinos pueden verse la *Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias* de 23 de junio de 1813, y los decretos de 23 de mayo y 10 de junio de 1812. Acerca de la organización municipal en el siglo XIX, CARRASCO CANALS (1972).

<sup>2</sup> De esta época cabe citar la Ley de 23 de marzo de 1821 y una nueva *Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias* fechada el 3 de febrero de 1823.

de 1845 que, aunque de corte centralizador, atribuyó importantes competencias a los ayuntamientos en la gestión de sus propios y comunes.

Tanto durante la vigencia de la ley municipal de 1845 como durante el período anterior, sujeto siempre a normas que concedían a los ayuntamientos amplias atribuciones de gestión sobre sus bienes, y vigentes así mismo las Ordenanzas de Montes de 1833, se suceden diversas disposiciones intentando reglamentar las actuaciones a ejercitar sobre los predios forestales. Así, por R.O. de 23 de diciembre de 1838 se instaba a las diputaciones provinciales y ayuntamientos a que no permitieran descuajes, rompimientos ni cortas extraordinarias de importancia en los montes y plantíos de los pueblos o de establecimientos públicos. Sobre el mismo asunto insistían la Orden de la Regencia provisional de 11 de febrero de 1841 en su disposición 6ª, y la de 6 de noviembre de igual año. No debían ser suficientes estas advertencias, puesto que en 1844 se emite otra (R.O. de 4 de abril) mandando a los ayuntamientos que no acordaran “corta, poda, beneficio y uso de maderas y leñas, o cualquier otro aprovechamiento de los montes y bosques del común”, requiriendo todas ellas de licencia previa por parte de los jefes políticos.

El solape de competencias se puso nuevamente de manifiesto en la R.O. de 17 de abril de 1849, relativa a las funciones reconocidas a los ayuntamientos sobre conservación, disfrute y mejora de sus montes, según la ley de 8 de enero de 1845, pero recordando que los agentes de montes tenían idéntica función como representantes de la autoridad superior. Más adelante, restablecida la ley de 3 febrero de 1823 por R.D. de 7 de agosto de 1854, fue necesaria una vez más la promulgación de normas (R.O. de 14 de agosto de 1854 y R.D. de 2 de septiembre del mismo año) que aclararan esos mismos conflictos de atribuciones.

La R.O. de 24 de noviembre de 1846 discriminaba el mecanismo de concesión de esos disfrutes, en función de si eran ejecutados gratuitamente por los vecinos o si lo eran en venta. Los primeros, afectando al “repartimiento de leñas para quemar, maderas destinadas a usos vecinales conforme a los reglamentos, títulos o costumbres establecidas en los pueblos, y podas ordinarias o periódicas que requiera el beneficio y conservación de los mismos arbolados”, serían concedidos directamente por los jefes políticos previo examen de su conveniencia. Para el resto de aprovechamientos “ya sea poda extraordinaria, ya cortas ordinarias o extraor-

dinarias de árboles con destino a la venta de maderas de construcción, carboneo u otros usos, se instruirán por los Jefes políticos expedientes separados”, los cuales requerían aprobación por parte del Ministerio de Gobernación. Por otro lado, y a fin de atajar los abusos efectuados en las cortas, una R.O. de 27 de marzo de 1847 prohibía la extracción y transporte de maderas si se carecía de la guía correspondiente.

El nivel organizativo alcanzado por la administración de montes en los comienzos de los años sesenta permitió la introducción de importantes novedades en lo que atañe a la reglamentación de los aprovechamientos de los montes de los pueblos. En este sentido, y aunque la ley de montes de 1863 realiza un tratamiento somero y poco clarificador sobre la cuestión, su Reglamento de aplicación (aprobado por R.D. de 17 de mayo de 1865) desarrolla aspectos trascendentales en sus títulos V, VI y VII. Se establece así una separación encaminada a evitar los riesgos de duplicidades anteriores, indicando que la parte administrativa de los montes de los pueblos correrá a cargo de los ayuntamientos (bajo la vigilancia de la administración superior), mientras que la facultativa –en lo que atañe a su fomento, conservación y aprovechamientos– lo será por parte de los ingenieros de montes bajo la dependencia de los gobernadores provinciales (arts. 81 y 82). A tal fin, el disfrute de los aprovechamientos a ejercer en los montes de los pueblos se ceñiría exclusivamente a lo dispuesto por los ingenieros en los planes provisionales –anuales– de aprovechamientos formados como resultado de la aplicación de estas nuevas normas. Consecuentemente, es en este aspecto donde se introduce una modificación sustancial en la planificación de esos disfrutes; si bien, siguiendo el reglamento, las propuestas corrían a cargo de los ayuntamientos, eran los ingenieros los que las formalizaban –una vez conocedores de las solicitudes de disfrutes incoadas por los ayuntamientos– mediante los citados planes provisionales.

Una excepción importante se introdujo en lo tocante a los disfrutes a ejercitar en los montes exceptuados por su carácter de aprovechamiento común o por ser dehesas boyales, y es que se regirían exclusivamente por los ayuntamientos “como el de los demás aprovechamientos comunes, con sujeción a lo que dispone o dispusiere en adelante la ley municipal”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 89. Como interesante es, a este respecto, el tratamiento que se hace en el reglamento de los aprovechamientos vecinales, asimilados por completo a las servidumbres; y, como tales, su subsistencia venía cuestionada en función de su compatibilidad o incompatibilidad con la conservación del monte (artículos 72 a 79).

La otra modificación introducida por el reglamento consiste en el sistema de adjudicación de tales aprovechamientos. El artículo 94 establece que “todo aprovechamiento de productos forestales se adjudicará precisamente en subasta pública”, con tres excepciones, entre las cuales estaban la de aquellos productos que, en virtud de usos o títulos legítimos reconocidos por la Administración, estuvieran considerados como de aprovechamiento vecinal, o que lo estuvieran como aprovechables por el precio de tasación.

Las consecuencias de este artículo serán de gran trascendencia, tanto en esta zona como en el conjunto de la nación (JIMÉNEZ BLANCO, 1986, pp. 408-416), por lo que puede afirmarse que la legislación de los años sesenta sobre administración de montes representa la mayor transformación desde el punto de vista de la gestión de los predios forestales de titularidad pública hasta ese momento; aunque, como se verá, no faltaron los conflictos planteados como consecuencia de las cada vez más acentuadas rivalidades entre los ministerios de Hacienda y de Fomento, así como con la implantación coyuntural —a raíz de la revolución de 1868— de normas municipales de contenido claramente descentralizador.

El artículo 82 del Reglamento de 17 de mayo de 1865 disponía además que “los ingenieros y demás empleados de montes intervendrán bajo la dependencia de los gobernadores de provincia, y sólo en la parte puramente facultativa, en el fomento y conservación, y en el aprovechamiento de toda clase de productos de los montes de los pueblos y establecimientos públicos exceptuados de la venta por la ley de 24 de mayo de 1863”, aclarando el 113 que los sujetos a venta se incluirían igualmente en los planes anuales de aprovechamientos. Estos planes tenían —en principio— una función provisional, puesto que, como señalaba el artículo 86, su ejecución se efectuaría mientras no tuvieran lugar las ordenaciones definitivas de los montes públicos. Para su correcta confección, el Reglamento venía acompañado de una *Instrucción para la formación de los planes provisionales de aprovechamiento*<sup>4</sup>.

En los planes provisionales se fijaban por un año forestal (su duración comprendía desde el 1 de octubre hasta el 30 de septiembre siguiente) los aprovechamientos primarios y secundarios a realizar en cada uno de los montes de los distritos forestales. Tales documentos

---

<sup>4</sup> Modificada en el contenido de algunos artículos por R.D. de 23 de septiembre de 1881.

comienzan con una *memoria justificativa* en la que se hace un resumen y explicación de los disfrutes propuestos, y se comentan las incidencias que pudieran tener efectos de importancia en el normal desarrollo de los mismos. Junto a esta memoria se incluyen una serie de cuadros o *estados* en los que, monte a monte, se consignan los distintos aprovechamientos a realizar. En ocasiones aparece el *informe* emitido por la Junta Consultiva de Montes, comentando la propuesta y la viabilidad del plan en cuestión; dicha Junta<sup>5</sup> era la encargada de la aprobación de los planes elaborados por cada distrito forestal, de ámbito generalmente provincial. Por último, tampoco es infrecuente que se incorporen las *memorias de ejecución* relativas al año forestal ya finalizado, si bien su utilidad queda disminuida por la irregularidad que presentan en su confección. Aunque tenemos constancia de la existencia de planes provisionales anteriores, la primera memoria disponible para la provincia de Madrid corresponde al año forestal 1873-74<sup>6</sup>.

Los ayuntamientos debían remitir a los ingenieros, antes de que éstos procedieran a la formación del plan, los datos con las tasaciones de los productos que solicitaban aprovechar durante el año forestal siguiente. A la vista de tales peticiones, y con las noticias recabadas acerca del estado de conservación de cada uno de los montes del Distrito, los técnicos elaboraban la memoria y los cuadros del plan, en el que, al menos para el caso de la provincia de Madrid, eran bastante frecuentes las denegaciones y disminuciones aplicadas sobre las solicitudes de los ayuntamientos.

Las memorias de los primeros planes ilustran acerca de los conflictos que se suscitaron entre la administración de montes y la municipal –apoyada ésta en un primer momento por el Ministerio de la Gobernación– por la gestión de los disfrutes a realizar en los montes públicos<sup>7</sup>. Como se ha dicho, la Ley de Montes concedía ese papel gestor al Ministerio de Fomento, detallando su Reglamento (título VII) las

---

<sup>5</sup> Su denominación durante el último cuarto del siglo XIX pasó a ser en algunos momentos la de Junta Facultativa de Montes. Fue sustituida a principios de la actual centuria (R.D. de 16 de febrero de 1901) por el Consejo Forestal.

<sup>6</sup> Estos planes se localizan, para el período 1873-1913, en el A.M.A.P.A.; desde la última fecha, y hasta 1925 (con algunas lagunas), en el A.G.A. (fondo "Montes" de la sección del Ministerio de Agricultura). Por lo que se refiere a los predios que estuvieron a cargo del Ministerio de Hacienda (años 1898-1921), las propuestas de aprovechamiento se han conseguido, para algunos años, mediante la consulta del B.O.P.M.

<sup>7</sup> El carácter crónico de tal conflictividad ha sido señalado también por recientes aportaciones centradas en el análisis de las actuaciones de los técnicos forestales encaminadas a implantar el control sobre los montes municipales: MORENO FERNÁNDEZ (1993, 1994); SABIO ALCUTÉN (1992). De la trascendencia que tuvo en su momento esta disputa se da cuenta en ABELLÁ (1875, en pp. 5-12).

bases para la ejecución de los aprovechamientos. Concretamente, el artículo 87 señala que “en los planes provisionales de aprovechamientos, se fijará sólo por un año el de los productos primarios y secundarios que la buena conservación de los montes permita, procurando conciliarla con las obligaciones que el monte tenga que cubrir, así como con las exigencias de consumo”. El 88 dice así: “ni el Gobierno ni los gobernadores en su caso podrán conceder ningún aprovechamiento que no esté comprendido en el plan anual”, insistiendo sobre lo mismo el artículo 89, al incidir en que los ayuntamientos propietarios debían ajustarse al plan aprobado en el año correspondiente. Del 94 ya se ha dicho cómo estipulaba que “todo aprovechamiento de productos forestales se adjudicará precisamente en subasta pública”, exceptuándose, entre otros casos, “los productos de todo monte público que, en virtud de usos o títulos legítimos reconocidos por la Administración, estén considerados como de aprovechamiento vecinal”. Así mismo, eran los ingenieros de montes los encargados de redactar los pliegos de condiciones de cada aprovechamiento a realizar.

Quedaba clara, por tanto, la competencia del Ministerio de Fomento en estas cuestiones. Sin embargo, poco después de la revolución de septiembre de 1868 se hizo pública una ley municipal de carácter abiertamente descentralizador, la de 20 de agosto de 1870; su artículo 67 indicaba que “es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: (...) 3°. Administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio y establecimientos que de él dependan”. Y el 78, que los ayuntamientos “establecerán las reglas para el disfrute y aprovechamiento de los montes municipales; y sometido el acuerdo a la Comisión provincial, regirá en lo sucesivo sin necesidad de nueva aprobación”. Consecuentemente, se produjo un craso conflicto de competencias entre los Ministerios de Fomento y Gobernación, lo que dio lugar a la publicación de una serie de disposiciones de signo contrario (órdenes de 21 de agosto de 1872 y de 8 de mayo y 27 de julio del mismo año, la primera dictada por Fomento y las otras dos por Gobernación).

Las consecuencias de las facultades dadas por la ley municipal de 1870 a los ayuntamientos no debieron hacerse esperar, especialmente si tenemos en cuenta que se produjo en un momento en que la efectividad

restrictiva del cuerpo de ingenieros en la regulación de los aprovechamientos a realizar en los montes municipales era muy limitada; y en tal sentido se pronuncia el ingeniero-jefe del Distrito Forestal de Madrid en la memoria del plan provisional de 1875-76, donde se habla de una interpretación “viciosa” de las modificaciones recogidas en las leyes municipales por parte de los ayuntamientos, que “verifican sin ninguna consulta los aprovechamientos, según sus necesidades”, haciendo poco menos que nula la acción de los ingenieros.

Finalmente, los preceptos recogidos en la ley de reforma de 16 de diciembre de 1876 (disposición 13<sup>as</sup>) y en la nueva ley municipal de 2 de octubre de 1877 (art. 75, 4<sup>o</sup>), dejaron legalmente establecido el control por parte del Ministerio de Fomento en la regulación de los disfrutes de los montes municipales. Pero aun así, en la práctica no resultaría tan sencilla su aplicación; nuevamente las memorias de los planes nos ilustran sobre esta cuestión:

“Hay por ejemplo, Ayuntamientos que se resisten en hacer petición de aprovechamientos, alegando la razón de que de tiempo inmemorial vienen disfrutando los productos de sus montes sin intromisión alguna extraña al Municipio. Sólo a fuerza de repetidas reclamaciones del Distrito, secundadas enérgicamente por el Gobierno civil, se consigue que los pueblos aludidos presenten sus estados de aprovechamientos forestales, pero pidiéndolos éstos gratuitos fundándose en la razón antes expresada, y sin exhibir los títulos que acreditan semejante derecho. Otros los solicitan adjudicados por la tasación, omitiendo también igual formalidad”<sup>10</sup>.

El párrafo anterior apunta otra cuestión de enorme interés, como es la forma en que debían llevarse a cabo los aprovechamientos de los productos forestales en estos montes; como se dice en la misma memoria, “en punto a las relaciones de los Ayuntamientos con el Distrito, por lo que respecta a los aprovechamientos forestales, el caballo de batalla es el artículo 94 del Reglamento de 17 de Mayo de 1865. La constancia del Distrito en procurar que se cumpla estrictamente este artículo viene siendo, por punto general, ineficaz (...). Así sucede que, al solicitar algunos ayuntamientos disfrutes gratuitos en sus montes o bien, adjudicados por la tasación y no presentando los documentos que a disfrutar ese derecho les auto-

---

<sup>8</sup> “En todo lo relativo al régimen, aprovechamiento y conservación de los montes municipales regirán la ley de 24 de mayo de 1863 y el reglamento de igual mes de 1865”.

<sup>9</sup> Idéntico texto al anterior.

<sup>10</sup> Memoria justificativa del plan provisional correspondiente al año forestal 1878-79.

riza, el Distrito propone, con arreglo al citado artículo del Reglamento que los aprovechamientos se hagan por medio de pública subasta, pero anunciada ésta una y repetidas veces siempre queda desierta”.

Las consecuencias de esta nueva desavenencia entre el Distrito y los ayuntamientos serían de la mayor importancia. Si bien en un principio el cumplimiento del artículo 94 no debió ser precisamente riguroso, y prueba de ello es la gran cantidad de subastas que quedaban desiertas, el posterior desarrollo de una guardería forestal<sup>11</sup> y el mayor cumplimiento de las denuncias impuestas a los defraudadores, permite hablar en los primeros años de este siglo<sup>12</sup> de un muy escaso número de subastas desiertas, lo que es indicativo de la aceptación de tal sistema de aprovechamientos, en esos años, por parte de los ayuntamientos propietarios y de los beneficiarios directos del monte, a lo que ayudó considerablemente la mayor publicidad que se dio a las subastas y, sobre todo, las advertencias continuas del Distrito a los responsables municipales acerca de la especial vigilancia a que se someterían aquellos montes cuyos aprovechamientos caducaran por falta de licitadores, con el fin de impedir que fueran llevados a cabo al margen de sus propuestas.

La generalización del sistema de subastas supondría, *de facto*, la desaparición prácticamente total de los montes municipales de carácter comunal —entendiendo como tales los realizados a título gratuito— en la provincia de Madrid, si tenemos en cuenta que son muy escasas las noticias de reconocimiento legal de títulos o documentos que demostrarán el derecho al disfrute gratuito por parte de los vecinos de un municipio. El ingeniero responsable en 1879 señala que, hasta 1865 —fecha del Reglamento de Montes—, los pueblos habían disfrutado gratuitamente de sus montes; y esto es lo que desaparecerá casi completamente. Otra cosa es que, con motivo de las disposiciones para exceptuar montes en concepto de su utilización como dehesas boyales, se declararan como tales una serie de predios que, como ya se ha visto, mantuvieron el carácter gratuito para los vecinos. La primitiva abundancia de predios sujetos a un aprovechamiento vecinal queda reflejada en el Boletín Oficial de la Provincia de Madrid, donde se recogen las aprobaciones de los correspondientes a los expedientes instruidos por

---

<sup>11</sup> No parece que la encomendación de la vigilancia de los montes a la Guardia Civil, desde 1876, fuera la solución eficaz para evitar el fraude en la ejecución de los aprovechamientos; la misma opinión mantiene SABIO ALCUTÉN (1992, p. 13).

<sup>12</sup> Memoria justificativa del año forestal 1902-03.



los ayuntamientos propietarios en los años previos a la formalización definitiva de los planes provisionales<sup>13</sup>. Concretamente se han localizado las relaciones de disfrutes aprobadas desde 1856<sup>14</sup>; sin haber consultado las de todos los años, y teniendo en cuenta que los disfrutes consignados corresponden exclusivamente a los que los ayuntamientos instruían para su aprobación por la superioridad (por lo que con toda probabilidad debían darse otros, con carácter gratuito, cuya ejecución no era notificada a los gobiernos civiles provinciales<sup>15</sup>), se indica expresamente el aprovechamiento vecinal –gratuito– entre el citado año y 1870 para el esquilmo de los pastos en veinte predios de diversos municipios; también el de las leñas de los montes de Navacerrada, el piñón del pinar de Pelayos de la Presa (monte La Enfermería), las leñas bajas de la Dehesa de Vallelorenzo, de San Martín de Valdeiglesias; la bellota de los montes de propios de Villa del Prado; pinos del Pinar Baldío (de Cercedilla y Navacerrada), del Pinar y Agregados (Cercedilla) y del Pinar de Guadarrama; y, finalmente, castaños del Castañar de Rozas del Puerto Real. Ejemplos también numerosos de aprovechamientos adjudicados por la tasación o gratuitamente aparecen en el plan del año 1872-73<sup>16</sup>, del que se deduce cómo los técnicos adjudicaban a los vecinos, en los primeros momentos de intervención, un número de montes superior a los que habían sido declarados dehesas boyales o de aprovechamiento común, únicos que, según la legislación vigente, debían gozar de dicho privilegio. Posteriormente, como consecuencia de las prevenciones hechas desde la Junta Consultiva de Montes, esta postura flexible se perderá. A excepción de los pinos adjudicados directamente a los vecinos en los montes Pinar Baldío (de Cercedilla y Navacerrada) y Pinar y Agregados (de Cercedilla), y de los disfrutes a ejercer en las dehesas boyales y montes de aprovechamien-

---

<sup>13</sup> El método de autorización de los aprovechamientos forestales había sido establecido, en primer lugar, por la R.O. de 24 de noviembre de 1846 y, posteriormente, por las RR.OO. de 1 y 4 de septiembre de 1860.

<sup>14</sup> Una R.O. de 9 de febrero de dicho año obligaba a que se publicaran con un mes de antelación dichas relaciones en los boletines provinciales respectivos (en realidad así estaba dispuesto ya por las Ordenanzas de 22 de diciembre de 1833 en su artículo 63). Se hacía indicación expresa de que todo disfrute ejercido fuera de los consignados sería considerado ilegal.

<sup>15</sup> Mediante circulares como la de 8 de octubre de 1860, recogida en el B.O.P.M. del día siguiente, el Gobierno provincial intentó recabar las justificaciones por las que muchos pueblos tenían derecho a disfrutes forestales vecinales, bien gratuitamente, bien mediante su pago según tasación.

<sup>16</sup> B.O.P.M., 26 de septiembre de 1872.

to común declarados oficialmente como tales, el resto de aprovechamientos de carácter vecinal desaparecerá en los montes de este sector.

El efecto más inmediato de la intervención de los técnicos consistió en el conflicto planteado entre la administración forestal y los ayuntamientos y vecinos propietarios, conflicto que determina, al menos en parte, las propuestas de aprovechamiento y sus tasaciones, sobre todo en un primer momento. Y es que tras la progresiva intensificación del control técnico sobre los disfrutes a ejercitar en los montes de los pueblos no debe perderse de vista la convergencia –también creciente– que se produjo entre la administración del ramo y determinados intereses locales. Es destacable en este sentido que si bien el Distrito elabora las propuestas teniendo en cuenta las peticiones de los ayuntamientos propietarios –aun reduciendo drásticamente la cuantía de los disfrutes solicitados–, consiente sin embargo determinados usos considerados incompatibles con la conservación de las superficies forestales, tanto por el grave perjuicio que su supresión originaría a determinadas economías locales como, sobre todo, porque ante la imposibilidad de impedirlos, al no disponer de la vigilancia suficiente, opta por regularizarlos, con lo que se amortigua el efecto dañino –mayor– que conlleva su ejecución fraudulenta<sup>17</sup>. Se plantea de este modo, en el quehacer de los ingenieros, la dificultad de compaginar dos intereses frecuentemente contrapuestos, cuales son el de facilitar la subsistencia de determinados sectores de población rural –función social del monte– y el de asegurar y mejorar el estado de conservación de las masas forestales públicas –función ambiental. Ambas cuestiones estuvieron, a su vez, mediatizadas por las fluctuaciones que, en cuestión de precios, se produjeron en el mercado durante el período que tratamos (años 1873-1925); en definitiva, por el papel productivo de los montes, sector éste del mundo rural que, a lo largo del lapso de tiempo referido, irá integrándose paulatinamente en las redes productivas y comerciales del ámbito económico capitalista.

En las siguientes páginas se dan a conocer los entresijos de la intervención técnica forestal en los montes de la Sierra de Madrid, destacando los problemas de gestión con que se encontraron en los primeros momentos, así como las características y consecuencias de tal intervención. No entro, por tanto, en el debate abierto recientemente acerca

---

<sup>17</sup> Así ocurrió en lo que respecta al ganado cabrío y, desde 1900, al aprovechamiento del piñón.

de las diversas características –políticas, económicas, sociales, ecológicas e incluso técnicas– de esa intervención, en intensificación progresiva desde sus inicios. Sí creo conveniente, sin embargo, enjuiciar algunas consideraciones hechas en los trabajos que han tratado sobre esta cuestión. Sin caer en el claro propagandismo forestal de la obra de BAUER MANDERSCHIED (1980), me parece más que correcto reconocer una acusada orientación conservacionista en el seno de los primeros forestales españoles, visible tanto en los textos más marcadamente propagandistas como en los juicios y comentarios de los ingenieros encargados de la gestión y administración de los montes públicos, y, de modo muy claro, en su producción científica, tal y como ha puesto de relieve recientemente GÓMEZ MENDOZA (1992a). Dicho sesgo, evidentemente, no puede ser considerado como único, ni siempre hegemónico. Desde el momento en que se produjo, con un nivel de eficacia variable, el sometimiento de la propiedad forestal pública a los dictados de los planteamientos científico-técnicos –también variables– de los ingenieros de montes, tuvo lugar, en mayor o menor medida, y afectando con variable incidencia a unos grupos sociales y a otros, la desarticulación del régimen comunal característico de las zonas de montaña, espacios donde la existencia de montes públicos era más relevante. Resulta innegable, en consecuencia, la trascendencia de la dimensión social en las repercusiones del mentado proceso desarticulador. En lo que no hay tanta coincidencia es en valorar en su justa medida los efectos –positivos y negativos– del mismo, probablemente como consecuencia de las múltiples situaciones de partida y de llegada que lo delimitan y, probablemente también, por el desconocimiento que aún tenemos de esa múltiple casuística.

Prueba de ello es el hecho de que, a la vez que se constata la desaparición en muchos lugares del, denostado por unos, ensalzado por otros, régimen comunal, éste es caracterizado, normalmente de un modo muy difuso, como crisol en el que se concentran juicios que van desde su consideración como soporte de la hegemonía económica de los grupos poderosos, hasta otros que lo suponen refugio de un igualitarismo social casi puro, pasando por una amplia gama intermedia en la que lo corriente es aceptar la simultaneidad del mayor beneficio proporcional obtenido por las clases dominantes y del importante papel que desempeñaba en la subsistencia de las economías más desfavorecidas (MORENO FERNÁNDEZ, 1993). Coincido plenamente con este autor

en que deben buscarse posturas distintas en el seno de la administración forestal a la hora de hacer frente a la oposición que, desde los pueblos, se planteó contra la intervención centralizadora sobre sus montes; posturas que van desde la actitud muchas veces comprensiva y conciliadora –realista, en suma– de los técnicos de los distritos forestales hacia las necesidades locales, buscando la flexibilidad que posibilitara tanto el desenvolvimiento de los habitantes de los pueblos como el éxito de las innovaciones técnicas introducidas en el manejo de la propiedad forestal; hasta la rigidez burocrática y reglamentista de la Junta Facultativa de Montes, más preocupada en hacer cumplir –a veces con manifiesta ingenuidad– la profusa y compleja legislación del ramo.

De ahí que se observen situaciones en las que se proponían aprovechamientos que servían para cubrir algunas de las necesidades locales, procedieran éstas del propio consistorio (recursos para reparación de edificios o para acometer determinadas obras públicas) o de las capas más desfavorecidas (concesión gratuita de rozas de leñas). Sin olvidar que, institucionalmente, y aunque de un modo bastante ineficaz, se promovió el mantenimiento –o nueva designación– de montes que posibilitaran una cierta persistencia de prácticas de carácter comunal (montes de aprovechamiento común y dehesas boyales).

Por otro lado, no me parece acertado adjudicar toda la responsabilidad de las transformaciones sociales producidas en el medio rural de montaña a los ingenieros encargados de la gestión y administración de los montes públicos (MORENO FERNÁNDEZ, 1993). No puede olvidarse la complejidad del juego de relaciones que determinan o caracterizan el desenvolvimiento de un determinado espacio, sobre todo cuando ello tiene lugar en un momento de grandes transformaciones –a muchos niveles: productivos, demográficos, comerciales, etc.– encaminadas, en último término, a la implantación definitiva de un sistema plenamente capitalista. De ahí que deban tenerse en cuenta otros factores –internos y externos– que puedan contribuir a explicar con mayor rigor la naturaleza de esos cambios. Responsabilidad de los ingenieros de montes, del ideario forestal, de la aplicación de nuevos principios forestales –tanto técnicos, como científicos y económicos–, en la desaparición de las prácticas comunales, sí, pero sin descontextualizarla. Y siempre sin olvidar la diversidad de situaciones derivada de la pluralidad geográfica que presenta nuestro país.

En otro orden de cosas, no creo que sea admisible enjuiciar la disputa entre los Ministerios de Fomento y Hacienda —exclusivamente— como una “discusión corporativa para delimitar la amplitud de las competencias de cada uno” (MORENO FERNÁNDEZ, 1993); por supuesto que los ingenieros de montes no surgieron para presentar oposición a otras medidas del recientemente implantado régimen liberal, pero su actitud contraria, en este caso, a *ciertos* planteamientos de la política desamortizadora, lejos de consistir —en efecto— en “una clase de masoquismo del Estado liberal imposible de justificar” (MORENO FERNÁNDEZ, 1993), podría entrar en la categoría de contradicción —doméstica, si se quiere—, de las que un régimen liberal aún en mantillas no podía estar exento. No puede negarse, pues, que la preocupación inicial de una serie de círculos intelectuales —que en último término se manifestó en la creación del cuerpo de ingenieros de montes— consistía en la degradación progresiva de los terrenos forestales; y que una vez aparecidas las primeras generaciones de técnicos, se abogó por evitar la privatización de determinados montes, basándose para justificarlo en principios económicos que desechaban la posibilidad de que el monte alto persistiera en la lógica del capital privado.

El deterioro de los espacios forestales era un fenómeno real (hay múltiples testimonios que así lo avalan), por lo que no puede extrañar que surgiera un ambiente de preocupación en torno a ello: el régimen comunal, vigente entonces, no garantizaba una protección del recurso monte. En la práctica campesina tradicional, el monte era fuente de suministros; si existían normas —locales o estatales— que reglamentaban ese disfrute, éstas eran tan poco respetadas como lo fueron —sobre todo en un principio— las que rigieron desde la implantación de la administración central de montes. Que la labor propagandística de los ingenieros se centrara, en buena medida, en enjuiciar negativamente las consecuencias de las prácticas comunales en relación con la conservación del monte, aunque fuera con fines corporativos, no debe hacer olvidar que, en muchos casos, esa denuncia correspondía a una realidad indubitable.

La preocupación de los ingenieros por la situación que presentaban los montes no pudo faltar —no faltó, de hecho— desde el momento en que se responsabilizaron de su gestión de manera activa. La doctrina forestal se centraba en ello, y el quehacer cotidiano de los

técnicos en los distritos forestales es fiel reflejo de lo que afirmo. Por supuesto, una cosa es la inquietud inicial y otra los resultados que se alcanzaron en el fomento de su conservación y mejora. Los datos disponibles para poder valorar esta actuación son todavía muy escasos y, con toda seguridad, variarán entre unas regiones y otras, de unos momentos históricos a otros, e incluso de unos montes –o tipos de montes– a otros. Apunto dos ejemplos que avalan esta afirmación: SABIO ALCUTÉN (1992) señala la importancia del fenómeno roturador en montes –montes bajos y eriales a pasto, fundamentalmente– en el Campo de Cariñena (Zaragoza), proceso que los forestales –encargados entonces de la gestión de esos espacios– fueron incapaces de evitar; ROJO Y ALBORECA y MANUEL VALDÉS (1992) han puesto de manifiesto la trascendencia de la intervención forestal en un pinar (Pinar y Agregados, de Cercedilla) de la Sierra de Madrid, actuación que ha permitido aumentar las existencias del monte a la par que incrementar progresivamente la producción, sin que ello haya producido la pérdida de valor natural de la masa (más bien lo contrario), que se mantiene como uno de los espacios de mayor calidad de la provincia de Madrid.

En mi opinión, pues, creo que se han emitido juicios con demasiada ligereza, cargando la responsabilidad de procesos deforestadores a los ingenieros de montes, bien por su falta de comprensión hacia las necesidades locales<sup>18</sup>, bien por una orientación productivista creciente que implicó una transformación radical de la cubierta arbórea de los montes públicos, cuando no su desaparición<sup>19</sup>. Sólo la

---

<sup>18</sup> Lo que, en opinión de MORENO FERNÁNDEZ (1993), se tradujo en una actitud de la población desinteresada por la conservación de un monte del que se sentían despojados. Creo excesivo el comentario de este autor al señalar que puede atribuirse “a la propia labor de los ingenieros de montes una responsabilidad importante, aunque indirecta, en los procesos de deforestación y de apropiación de fincas públicas”.

<sup>19</sup> SANZ FERNÁNDEZ (1986). La comparación que efectúa para Castilla y León (cuadro 13, en p. 167) entre la superficie forestal, según especies, existente en 1859 y 1979 peca de un grave defecto, al desconocer los cambios que se produjeron entre la primera fecha y la formación del catálogo de montes de utilidad pública de 1901, cambios que implicaron una modificación importante de las cifras que utiliza como punto de partida, sobre todo en lo que a frondosas se refiere. A fin de cuentas, su análisis implica responsabilizar a los técnicos forestales del destino de un considerable contingente de montes sobre los que, por privatizarse durante la desamortización, o por pasar a depender directamente de los ayuntamientos desde 1924, perdieron desde hacía mucho tiempo la responsabilidad de su gestión.

elaboración de estudios de ámbito regional en número suficiente garantizará un conocimiento riguroso de lo ocurrido realmente con la propiedad pública forestal desde el último cuarto del siglo pasado hasta la actualidad.

## 2. CARACTERÍSTICAS Y ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS MONTES PÚBLICOS

Los planes provisionales de aprovechamientos permiten conocer con bastante precisión la evolución seguida por la superficie de los montes públicos y su distribución en función de la especie dominante que los poblaba. El cuadro 3.1 refleja dicha evolución, apreciándose la composición florística de los montes públicos al inicio del período considerado (1873-74), en exceso simple como consecuencia de los requerimientos clasificadores del Catálogo de 1864, puesto que sólo pinares y robledales entran en su configuración. Por lo que se refiere a la situación de llegada (1920-24), tanto como resultado de la pérdida de vigencia del criterio exceptuador de la especie forestal, como de un conocimiento más detallado de los montes, se evidencia una mayor diversidad. En cualquier caso, es claro el predominio de los pinares (*Pinus sylvestris*, *Pinus pinaster* y *Pinus pinea*), acompañados a distancia de encinares (*Quercus rotundifolia*), robledales (melojares o rebollares: *Quercus pyrenaica*) y terrenos rasos. La superficie total arroja un acusado descenso durante los años considerados: de 37.240 Ha a 28.418 Ha (más importante, como era de esperar, en el grupo de montes no catalogados), descenso que afecta a pinares, rebollares y encinares, quedando a contracorriente los terrenos rasos, con un incremento superior al 50 %. La composición de los montes catalogados pasa –manteniendo siempre el predominio del pinar– de un papel secundario ostentado por los rebollares a otro en que lo desempeñan los terrenos rasos. En los no catalogados persiste la preponderancia de encinares y rasos, aunque suavizada en el último quinquenio como consecuencia de las ventas producidas.