

Luis CALVO SÁNCHEZ. *El sistema administrativo de las Ordenanzas Generales de Montes. Las bases históricas de la regulación de los montes en España. 1833-1842*. Ed. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid. 2022. 512 págs. (*).

En alguna ocasión se ha dicho que «*Si uno no sabe historia, no sabe nada: es como ser una hoja y no saber que forma parte del árbol*». Esta frase, no en vano de temática forestal, es bastante ilustrativa de lo que supone el libro que se va a comentar, pues su lectura es imprescindible para poder entender cabalmente nuestro actual Derecho Forestal y su evolución, por cuanto cubre una laguna que no había llamado la atención de la doctrina, especialmente la jurídica (al fin y al cabo estamos hablando de una norma legal, lo que no excluye que en este campo concurren otros profesionales, como ingenieros o geógrafos). De hecho, es el resultado de la trayectoria investigadora del propio autor, pues sin duda alguna era el paso lógico tras su magna obra sobre la «*La génesis histórica de los montes catalogados de utilidad pública (1855-1901)*» y su continuación «*El Catálogo de Montes: origen y evolución histórica (1859-1901)*». Si se nos permite la terminología cinematográfica, este libro es la precuela de «*La génesis ...*», hasta tal punto que su lectura ha de hacerse con la mirada puesta en los anteriores. Las Ordenanzas Generales de Montes son el preludio o antesala de la normativa forestal moderna en España que nace, precisamente y como es de general conocimiento, con la normativa desamortizadora. Quizás por ello ésta ha acaparado toda la atención doctrinal, eclipsando otros periodos.

Y como con «*La génesis ...*», su autor hace en esta obra un alarde de profundos conocimientos legales, históricos y bibliográficos, todos ellos imprescindibles para abordar el tema. Lo que le permite relatar el nacimiento y evolución de una norma legal, analizando sus interioridades, con incontables datos y anécdotas histórico-jurídicas de especial interés, envuelto en una prosa sin superfluidad lingüística. Quizás lo más interesante de su lectura sea comprobar que las notas que caracterizaron la redacción, aprobación y ejecución de las Ordenanzas Generales de Montes siguen, de alguna manera, vigentes en la actualidad, como veremos más adelante.

El dominio de la materia (a estas alturas no se va a descubrir la autoridad del autor dentro del Derecho Forestal) le permite relatar con precisión quirúrgica

(*) El presente texto es una versión ampliada de la recensión del mismo libro admitida para publicar en el número 221 de la Revista de Administración Pública.

y sin rodeos retóricos la materia que expone, con una redacción clara y amena, armando intencionadamente un relato directo, sabedor en todo momento de lo que pretende contar y su propósito, lo que nos permite dejarnos abandonar en su lectura confiados en la seguridad de la rigurosa exhaustividad del autor. Hasta tal punto es así que no sólo es recomendable sino que aparece como preciso no eludir las acotaciones a pie de página, pero no como una obligación, sino por el mero placer de su lectura, pues quedan perfectamente integradas en la línea narrativa del libro sin interrumpirla.

A este respecto no debe perderse de vista que estamos ante una obra de investigación, donde el acceso a diferentes archivos de las Administraciones públicas, publicaciones y normativa de la época, etc ... son las fuentes utilizadas para la construcción del relato. Y aunque pueda pasar desapercibido, aquí radica uno de los valores del libro, pues ello comporta unos especiales conocimientos, pero sobre todo un tiempo invertido en su preparación que es desmesurado si lo comparamos con otro tipo de estudios jurídicos. Sólo el autor sabe las innumerables horas destinadas a la indagación archivística que han sido precisas para llevar a término su labor. Es obligado llamar la atención sobre este tipo de trabajos de investigación que han implicado un esfuerzo, tanto intelectual como de dedicación temporal, desproporcionadamente superior al estándar de cualquier otro libro jurídico. Quizás sea éste el motivo de que no abunden las publicaciones jurídico-históricas entre la doctrina, mucho más en los momentos actuales en que lo cuantitativo de los trabajos se sobrevalora respecto a lo cualitativo y no merezca la pena el sobresfuerzo de una dedicación como la empleada en el libro ahora recensionado. Precisamente estos peculiares mimbres, junto a su habilidad investigadora, le han permitido a Luis Calvo acceder a fuentes inéditas para la doctrina, como es el Diario de la Administración, del que no me consta su cita por autores previos, lo que le dota al libro de un valor suplementario por su originalidad.

Este proceso de obtención de la información se dirigía a responder a las preguntas básicas de qué, quién, cuándo, dónde, cómo y por qué, técnica típica del periodismo jurídico, utilizada con virtuosismo y que permite una lectura ágil y amena del libro, donde el relato mantiene un ritmo constante y mantenido, aunque su estructura formal no responda a ese esquema.

El *qué* viene a ser una obviedad tras la lectura del expresivo título del libro: la historia de la elaboración, redacción y ejecución de las Ordenanzas Generales de Montes, entendida como las bases históricas de la normativa forestal moderna en España. Y resaltamos lo de modernas, pues normas, y no pocas, ya existían cuando se dictaron. Pero es cierto que respondieron a la necesidad de dotar de unas leyes actuales (de hecho, fueron una mejorable traslación del *Code Forestier* francés de 1827) que regulasen un sector tan castigado como el forestal.

Se nos dibuja una historia de intereses económicos y políticos contrapuestos, bajo el manto de la dialéctica Liberalismo-Antiguo Régimen, de propietarios, Administraciones locales, Marina, etc... Al fin y al cabo, la historia de nuestro Derecho Forestal ha sido un relato pendular, en donde el repudio a la normativa vigente marcaba la guía a seguir en la construcción de la siguiente. La demoledora crítica que Jovellanos realiza a las Ordenanzas de Montes de 1748 en su Informe sobre la Ley Agraria de 1795, por su imposición de realizar plantíos y reservando notorios privilegios a la Marina Real, algo impopular especialmente entre los campesinos, fue la inspiración de la primera normativa liberal, de escaso intervencionismo y favorable a la propiedad privada y su libre competencia. Estos principios llevados al extremo acabaron derivando en el proceso desamortizador, letal para muchos montes, y que también se cebó en el campesinado, al verse privado de buena parte de sus montes y del acceso a unos recursos locales. Y contra los excesos forestales de la desamortización se retorna nuevamente a una política intervencionista. A nadie se le ocurriría actualmente criticar una política activa de repoblación forestal, para lo cual son necesarios los viveros, pero que tanto rechazo popular suscitaban en la época de las Ordenanzas Generales de Montes.

Respecto al *quién*, el autor se preocupa sobremanera en identificar y describir a los actores que intervienen en el proceso, consciente sin duda alguna que las normas jurídicas son una construcción humana y que a fin de cuentas reflejan sus conocimientos, posiciones, ideologías, intereses y, lo que es peor, sus ignorancias, miserias y contradicciones. Como todavía ocurre en el ámbito jurídico-forestal, y en esto el proceso de las Ordenanzas Generales de Montes es paradigmático, son recurrentes los legos y aventureros, donde cualquier persona se cree con autoridad para opinar y, lo que es más trascendente, para redactar una norma legal, con las consecuencias a ello inherentes. Lo que es especialmente grave, sobre todo en una materia como la forestal cuyos efectos, sean favorables o perniciosos, no se manifiestan hasta pasadas varias décadas; motivo por el cual los Gobiernos no toman el debido interés, pues no obtienen resultados visibles, léase rendimiento electoral, en el mísero plazo de una legislatura. Por eso las Ordenanzas Generales de Montes se nos aparecen como un paradigma de nuestro Derecho Forestal histórico, lo que acrecienta el interés en la obra ahora recensionada, donde convenientemente se nos ilustra sobre este particular, como cuando el principal promotor del restablecimiento de la situación legal anterior a las Ordenanzas Generales de Montes ¡¡reconocía que ni siquiera las había leído!!: «*Creo que hay una del año 33, que aunque no la he visto toda, me han dicho que tiene cosas excelentes; pero tiene otras muy fútiles que valen muy poco*» (p. 406). Sin duda alguna es el retrato de lo que pasó en ese momento, pero siguió pasando en lo que restaba del siglo XIX, todo el XX y lo que llevamos del XXI en materia jurídico-forestal: el mero opinador que, por azares de la política o de la Administración, tiene

capacidad para influenciar en importantes decisiones pero que carece de fundamento intelectual para llevar a cabo ordinariamente su labor. O incluso peor: todo el mundo se considera experto en la materia, con independencia de su real instrucción y competencia, cuando el postureo en la apariencia de erudición es más importante que el real y honesto conocimiento. Si a ello se le adicionan las vicisitudes políticas y los intereses de todo tipo, el resultado real no pudo ser otro que el que nos expone Luis Calvo.

Personajes como Javier de Burgos, Cea Bermúdez y Jovellanos (como inspirador del liberalismo en materia agro/forestal e impulsor de la reacción contra la normativa del Antiguo Régimen) se mezclan o son sucedidos por otros como Juan Álvarez Guerra, Salustiano Olózaga, Sandalio de Arias (como precursor de la influencia en la normativa forestal que más tarde tendría el Cuerpo de Ingenieros de Montes), Fernández de Navarrete, González Arnao, Calderón de la Barca o Pío Pita Pizarro, van discurriendo en el sugestivo relato del nacimiento y desarrollo de las Ordenanzas Generales de Montes.

El *cuándo* de las Ordenanzas Generales de Montes sigue un clásico orden cronológico, como no podía ser de otro modo en un trabajo de corte histórico. De su gestación interna y aprobación en 1833 hasta su ejecución en un periodo que abarcó desde 1834 a 1842. Recordemos que el subtítulo de la obra es el de «*bases históricas*», lo que nos informa sobre el acotamiento temporal objeto de estudio, pues aunque las Ordenanzas Generales de Montes siguen, curiosamente, en vigor, y podría escribirse una continuación sobre su desenvolvimiento en los años siguientes, lo cierto es que el libro se refiere exclusivamente a esas *bases históricas*, a su gestación e inmediato intento de desarrollo reglamentario.

Empero, la obra contiene un interesantísimo apartado que se ubica fuera del periodo indicado, también ausente de atención por parte de la doctrina, como es el análisis de las Reales Ordenanzas de 1748, disposiciones que regulaban el sector forestal cuando las Ordenanzas Generales de Montes entraron en vigor. Se trata de un aspecto clave para discernir la coyuntura de partida y de malestar de la que surgen las Ordenanzas Generales de Montes, imposibles de entender si no es como reacción a la situación precedente. Entre la diversidad de opiniones y actores de las Ordenanzas Generales de Montes, el único punto de conexión fue sin lugar a dudas el rechazo al sistema de gestión de las Reales Ordenanzas citadas, y su ánimo de distanciarse del mismo.

Aunque basada en justificadas críticas al sistema de gestión forestal del Absolutismo, la reacción liberal contenía así mismo errores de apreciación que serían la semilla de las máculas que acaecerían en la normativa forestal del Liberalismo. Así, Jovellanos piensa que los montes se crean y forman por la sola obra espontánea de la Naturaleza, sin intervención humana ni, mucho menos, por tanto de su Administración pública. Es un *laisser faire, laisser passer*

forestal. Y la experiencia de estos últimos 200 años ha demostrado que sin un demanio forestal y una intervención de la Administración en la materia, especialmente de orden técnico y económico, los montes no pueden crearse, conservarse, mantenerse en su óptimo y producir. Consecuentemente con ese pensamiento, como ya hemos dicho, se produjeron rechazos a los plantíos, por innecesarios y molestos para los campesinos, cuando actualmente es la principal e imprescindible política de fomento de los montes. De ahí que el conocimiento de la Historia del Derecho Forestal nos enseñe que en esta materia deben rechazarse los maximalismos, pues toda solución tiene su momento y lugar para encajar y desarrollarse.

El *dónde*, referido a una norma de carácter estatal, no deja mucho margen de maniobra, y en esencia se desenvuelve en la capital del Reino, lugar generador de prácticamente toda la documentación consultada, desde la parlamentaria hasta la administrativa de su génesis y de desarrollo. Sólo Cádiz, por la labor de las Cortes constituyentes que pretendieron romper con el *Ancien Régime*, y que materializaron por vez primera la impugnación del sistema de gestión forestal nacido en 1748, el caso de Cazorla, por su importancia y singularidad, así como algunos conflictos particulares surgidos tras la aprobación de las Ordenanzas Generales de Montes como en Huelva o Salamanca, quiebran el monopolio madrileño en el relato.

Más complejo es el *cómo*, y a la postre, el verdadero devenir del hilo histórico descrito en el libro. Se nos describe una redacción rápida del texto normativo, durante todo el año 1833, y de qué modo desde sus inicios estuvo sometido a polémicas y disensos, en función de los equilibrios de poder e intereses del momento. Especialmente interesante es la exposición sobre la criticada inspiración francesa del *Code Forestier* de 1827, algo lógico por cuanto supuso la reproducción de soluciones foráneas aplicadas a los montes españoles, pero sin adaptación alguna. Se trata de una operación recurrente en el Derecho Forestal patrio, la de introducir normativamente figuras y conceptos europeos en nuestras leyes forestales, técnica que se mantiene incluso en la actualidad, sin tener presente que nuestro estado biogeográfico no tiene equivalencia con el centroeuropeo, y, por tanto, dichos conceptos y normas reguladoras se deben a una realidad y a una silvicultura propias y autóctonas. Es el caso, hasta ahora infructuoso, del intento de sustituir el concepto monte por el de bosque, como si éste fuera más moderno o superior, cuando en realidad responden a dos realidades forestales completamente dispares, la primera típica de espacios mediterráneos y la segunda característica de la Europa central y nórdica. O lo que ocurrió con las Reales Ordenanzas de 1748, casi una copia de la *Ordonnance sur le fait des eaux et forêts* (1669) de Colbert, lo que ocasionó que luego la Corona se viera obligada a conceder múltiples excepciones a modo de privilegios para ir adaptándolas a los casos particulares autóctonos.

La deficiente técnica normativa que se utilizó es desgрана por el autor con aguda inteligencia, señalando la ausencia de reglamentos de desarrollo, que nunca vieron la luz, o, los que llegaron a dictarse se consideraron provisionales, al igual que las Ordenanzas Generales de Montes de las que traían causa, a la espera de una ley definitiva que nunca llegó. Desde luego las Ordenanzas Generales de Montes estaban lejos de lo modélico, llegando a ser en algunos puntos impracticables (p. 327 y 329), y reconociéndose incluso que no era una «obra perfecta» (p. 340).

Pero lo realmente interesante de la narración de este libro es el *por qué*. Ya hemos visto que las Ordenanzas Generales de Montes nacieron como la materialización de la reacción del entonces naciente Liberalismo frente a la normativa desfasada que representaban las Reales Órdenes de 1748. Pero ello no fue motivo suficiente, aunque se nos aparezca como el más visible.

En primer lugar, las Ordenanzas Generales de Montes fueron el instrumento legislativo que marcó un primer intento de sobrepasar la Arboricultura, materializada en las Reales Ordenanzas de 1748 y la efímera de 1803, e introducir en nuestras normas nacionales españolas la Silvicultura. No obstante, sin un Cuerpo de personal específico y especializado que ordenara el recurso esta transición no era posible en la práctica, debiendo recordar que no es hasta 1846, es decir, con unas Ordenanzas Generales de Montes en vigor ya durante 13 años, cuando se creó en España la Escuela de Ingenieros de Montes en Villaviciosa de Odón, de inspiración germana. Y aunque en dicha norma se hablaba de la intervención de Geómetras agrimensores, lo cierto es que sin la formación necesaria la superación de la Arboricultura era todavía una entelequia. No me cabe duda, en un ejercicio ucrónico, que si en 1833 hubiera existido ya un Cuerpo de Ingenieros de Montes, las Ordenanzas Generales de Montes habrían tenido otro articulado muy distinto, así como que la Dirección General de Montes se hubiera mantenido en el tiempo y desarrollado plenamente sus funciones.

Por otro lado, las Ordenanzas Generales de Montes fueron un verdadero ejercicio de integración, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, de todos los aprovechamientos forestales bajo un mismo régimen jurídico, como el pascícola de la Mesta y demás ganaderos, incluso la vertiente forestal de la Real Cabaña de Carreteros. Y ello esencialmente bajo la primacía de la madera, que se instaura en las Ordenanzas Generales de Montes precisamente por influencia del *Code Forestier* francés.

Otra motivación la encontramos en la necesidad de adaptar la normativa forestal a la naciente estructura administrativa del Estado liberal, como pueda ser la división provincial coetánea de las Ordenanzas Generales de Montes, actualmente vigente con algunos retoques, algo que queda excelentemente explicado en el libro. Precisamente la planta, la intendencia orgánica y el

personal son los tres pilares sobre los que ha pivotado la Administración forestal en España hasta bien entrados en el último tercio del siglo XX, las mismas cuestiones que trataban de resolver las Ordenanzas Generales de Montes y sobre las que el libro incluso hace descansar en buena medida su esquema expositivo.

A lo que hay que añadir que ya se advirtió la necesidad de ordenar la propiedad forestal en España. Los legisladores de la época eran conscientes, aunque sin el consenso que hubiera sido preciso, de que las bases en que debía descansar la gestión forestal era la ordenación y clasificación de la propiedad de los montes. De ahí que las Ordenanzas Generales de Montes se configuraran como el primer intento de reacción al régimen caótico de propiedades forestales, y cuyo ejemplo eran los entonces denominados «*promiscuos derechos en los montes*». Por ello se buscó la protección, potenciación y engrandecimiento del patrimonio forestal estatal integrando a unos terrenos, baldíos, realengos y de dueño desconocido, que no estaban identificados ni, por supuesto, deslindados. Y, por otra parte, centraba el problema de la propiedad común de los montes, con las dificultades que conllevaba, pues ya entonces se sabía que «*lo que es del común es de ningún*». Como quiera que se negaban los fondos para el funcionamiento de la Dirección General de Montes, como primer intento de Administración forestal moderna, esa ordenación de la propiedad forestal fracasó y con ello todo el sistema diseñado en las Ordenanzas Generales de Montes. Como bien señala el autor, a modo de epitafio de las Ordenanzas Generales de Montes, hubo «*demasiados imposibles*» (p. 491), que lastraron la puesta en marcha de este sistema. A pesar de ello, se comenzó a planificar una tímida iniciativa desamortizadora de los montes de propios, y que apuntaba premonitoriamente lo que después iba a suceder en la Desamortización de Madoz y que ésta no tuvo en cuenta a pesar de contar con este claro precedente: la corta y venta del arbolado del terreno recién conseguido para compensarse del desembolso realizado en esa adquisición.

Lo que nos hace reflexionar sobre que, en un simulacro de convergencia evolutiva, ante el mismo problema lo más probable es que la solución hubiera sido igual o similar. Y de igual forma que el Catálogo de Montes de Utilidad Pública surgió como consecuencia del necesario criterio de excepcionalidad frente a la iniciativa desamortizadora, a esta figura se hubiera llegado por la vía de la dependencia de la guarda y conservación que le correspondía a la Dirección General de Montes (p. 112), pero sin género de dudas de un modo menos traumático y, a la postre, más beneficioso para la riqueza forestal, aunque ello nos hubiera privado del libro de «*La génesis ...*» y del placer de su lectura.

Con lo cual, la situación heredada por las Ordenanzas Generales de Montes lastraba su propia puesta en marcha. Ejemplo: aunque se entendiera

que los realengos pertenecían al Estado, lo cierto es que lo habitual era que fueran aprovechados por los vecinos de las localidades próximas. De ahí que cuando estos montes se intentaran poner bajo la administración de la Dirección General de Montes se percibiera como un intento de intromisión en las atribuciones de los Ayuntamientos (p. 437), llegándose a afirmar que los pueblos se apropiaban de los realengos (p. 456). Éste es el motivo de que, por ejemplo en la provincia de Soria, no se computara ningún monte propiedad del Estado (p. 466), cuando menos de un siglo antes se inventariaron realengos en el Catastro del Marqués de la Ensenada.

No obstante, hay un punto de justicia poética con las Ordenanzas Generales de Montes: de ser un texto inicialmente de transición (de hecho, ya por última vez, mantiene el tradicional apelativo de «Ordenanzas», típico de la Edad Media y del Antiguo Régimen), y que nada más nacer fueron consideradas provisionales e, incluso incurrieron en interinidad al restablecerse el Decreto de las Cortes de Cádiz de 14 de enero de 1812, además de repudiadas al reclamarse que fueran inmediatamente sustituidas por otro cuerpo legal, por cierto tantas veces anunciado y nunca materializado, y del que se manejaron varios borradores, sin darles la oportunidad de desplegar sus efectos y extender sus previsiones a través de una dotación presupuestaria adecuada y un necesario desarrollo reglamentario [se confesó que «*En ninguna parte ha sido completamente aplicada*» (p. 427)], y, por último, cuyo modelo organizativo quedó finiquitado sólo cuatro años más tarde, ha pasado a ser la norma forestal más longeva de nuestra Historia, pues sigue vigente al día de la fecha al menos formalmente. No debe olvidarse que la Ley de 24 de mayo de 1863 no era en rigor una auténtica Ley de Montes, sino una ley de delimitación de la propiedad pública forestal.

En definitiva, es preciso agradecer a Luis Calvo que con el criterio y rigurosidad que le caracteriza nos haya permitido asomarnos a una etapa nunca estudiada hasta ahora por nuestra doctrina, protagonizada por una norma olvidada y, por ello, desconocida, incluso para los juristas administrativo-forestales.

José Miguel GARCÍA ASENSIO

Abogado. Doctor en Derecho. Exprofesor asociado
Universidad de Valladolid.