

# LAS INJUSTAMENTE DENOSTADAS Y OLVIDADAS INSTRUCCIONES DE ORDENACIÓN DE MONTES DE 1924

**Jesús Garitacelaya Saldise**

Red Nemoris AIE. Polígono Ezkabarte M1. 31194-ARRE (Navarra, España). Correo electrónico: jgaritacelaya@nemoris.net y www.basarte.com/jgaritacelaya

## Resumen

Las instrucciones de ordenación de montes aprobadas en 1924 se enmarcan dentro de las reformas administrativas de la Dictadura de Primo de Rivera. Su acogida entre los forestales fue bastante contradictoria, logrando que se derogaran solamente cinco años más tarde. Sin embargo tenían un carácter de modernidad e impulso que supuso un cambio importante en la concepción de la gestión de los montes. En la práctica sirvieron para desbloquear el proceso de ordenación de nuevos montes, que se había estancado a principios del siglo XX, al aparecer los límites del viejo sistema de ordenación. En esta comunicación se analizan estas instrucciones en su entorno sociopolítico y técnico, y se presentan algunos de sus resultados.

Palabras clave: *Ordenación de montes, Entresaca, Gestión forestal, Historia*

## INTRODUCCIÓN

Hay una rara regularidad cuadricenal en la generación de instrucciones de ordenación de montes en España. Según se suele estudiar en la evolución de las ordenaciones se aprobaron en 1890, 1930 y 1970, con un ritmo tal que pudieron ser probadas por un par de generaciones de forestales, antes de que una tercera viera la necesidad de modificarlas.

Pero esta es una historia incompleta. Hubo otras instrucciones, aprobadas en 1924, que rompen esa regularidad. Son muy desconocidas y muy raramente citadas (GARCÍA LÓPEZ et al., 1999, solamente se refieren a ellas como “poco o nada conocidas”; MADRIGAL, 1994, no hace ninguna mención en su manual de referencia sobre ordenación de montes).

Hay una razón de peso para que estas instrucciones hayan sido tan poco conocidas. Fueron denostadas por algunas de las voces más prestigiosas del cuerpo de ingenieros de montes, hasta el punto de que llegaron a ser derogadas antes de que se aprobaran las que habrían de sustituirlas en 1930. Hubo una especie de esfuerzo colectivo de olvido y superación que ha filtrado su contenido y el papel que jugaron en su tiempo.

Su historia puede reflejar muy bien algunos de los puntos fuertes y débiles del colectivo de forestales que desde mediados del XIX estaba a cargo de la gestión técnica de los montes. Muestra también la complejidad de la tarea que tenían, especialmente en cuanto al diseño y aplicación de políticas para la inmensa superficie de los montes de utilidad pública.

## CRISIS DE LAS INSTRUCCIONES DE 1890

No habían pasado muchos años desde la aprobación de las instrucciones de 1890 cuando se había extendido entre la nueva generación de forestales una profunda actitud crítica hacia sus resultados. De muestra un botón: Octavio Elorrieta, que a la sazón contaba con 33 años de edad, escribe en 1914 una crónica de una conferencia que dio en la escuela de ingenieros de montes Francisco Bernad, uno de los más interesantes forestales de la generación anterior (tenía entonces 47 años y trabajaba en el servicio de revisiones de ordenaciones).

Reseñando las palabras de Bernad, ELORRIETA (1914) hace una aguda crítica:

*“Hemos deducido la necesidad urgente de que se reformaran seriamente nuestras incompletas instrucciones de ordenación, la de un movimiento científico más intenso en ese servicio, la carencia de relación de ideas entre los ingenieros ordenadores y la falta de un trabajo complementario que recoja y publique las muchas observaciones y datos prácticos aislados que se pierden en aquellos grandes volúmenes perfectamente colocados en las estanterías de nuestras oficinas centrales, y que miramos siempre con respeto, por el trabajo que suponen y por lo que pesan”* (resaltado de Elorrieta).

El número de montes ordenados con arreglo a esas instrucciones había crecido rápidamente hasta 1907, pero ya para 1910 habían caído en picado (Figura 1). Muchos de los proyectos que se redactaron en esa época, por ejemplo los de los montes del Estado en Navarra, no tuvieron aplicación hasta mediados de los años veinte, lo que reflejaba muy bien esa referencia a "aquellos grandes volúmenes perfectamente colocados en las estanterías de nuestras oficinas".

Uno de los objetivos que se habían puesto los ingenieros era el de realizar profundos estudios que pudieran sostener una gestión "científica" de los montes. Cada nuevo proyecto se tomó como una verdadera y compleja obra maestra, hasta el punto de que el cuarto monte que se ordena en España, el de Irisasi, en Guipúzcoa, se ordena ¡dos veces!, la primera en 1887 y la segunda, de diseño diferente, en 1892, hecho inaudito cuando había miles de montes por ordenar y un pequeño puñado de ingenieros capaces de hacerlo.

Otra de las razones que llevaron al parón en las ordenaciones radicaba en el hecho de que en muchos de los montes el proyecto de ordenación se redactaba a instancia de promotores particulares, que adelantaban los gastos del estudio a cambio de una preferencia en la adjudicación de los aprovechamientos que de él se dedujeran. Muchos pueblos vieron que se les iba a cambiar el régimen tradicional de usos, sustituyéndolo por una "ordenación científica de los aprovechamientos" (OLAZÁBAL, 1898).

Las reacciones de algunos municipios fueron duras. Así en 1901 el ayuntamiento de El Rasillo (La Rioja), ante los inicios del estudio de la ordenación, da la voz de alarma al gobernador civil, ya que *“de llevarse a efecto el arrendamiento temen grandes tumultos, ya que el pueblo está muy excitado contra los que se han atrevido a hacer esas proposiciones”* (ARCHIVO DE LA RIOJA, 1901).

A través de estas cortas pinceladas se pueden vislumbrar los tres grandes problemas que tenían aquellas instrucciones y, en general, la política de ordenación, de la época:

- las limitaciones técnicas de los proyectos, especialmente del método llamado de "ordenar transformando" que instauraban,
- las dificultades para abordar una tarea tan grande (miles de montes, millones de hectáreas...) con esa metodología de proyectos técnicamente muy exigentes, y
- los roces y malentendidos con los propietarios, titulares y usuarios de los montes, que solían quedar en un segundo plano ante el gran autoconvencimiento de la justicia y corrección de su labor que tenían los propios forestales.

## LA GESTACIÓN DE LAS NUEVAS INSTRUCCIONES

Una de las primeras y centrales medidas que adopta la Dictadura de Primo de Rivera tras el golpe de estado del 13 de septiembre de 1923 es la redacción de un Estatuto Municipal, que trata de dinamizar la administración de los pueblos, otorgándoles un nivel de autonomía desconocido hasta entonces. El Estatuto se aprueba el 8 de marzo del siguiente año, y sus disposiciones

entran en contradicción con muchas de las normas y el espíritu de funcionamiento de la administración forestal.

Aun antes de aprobarse el Estatuto el Directorio publica el 19 de febrero de 1924 un decreto para facilitar que los municipios aborden la elaboración de proyectos de ordenación de sus montes. Su medida clave es el encargo al Consejo Forestal para que en el plazo de un mes dicte las instrucciones para formar proyectos de ordenación por cuenta de los municipios, con el encargo explícito de que deberán limitarse a la determinación de la renta y a la propuesta de sus mejoras más importantes, con el fin de reducir todo lo posible el plazo y el coste de elaboración.

Es curioso que en la asamblea forestal que se celebró durante cinco días en Valencia a fines de marzo de ese año, entre sus muchas conclusiones, no hiciera referencia alguna a este tema de las competencias municipales ni al nuevo impulso a la ordenación de los montes.

Sin embargo la actividad debía haber sido febril, pues no habían pasado 3 meses, cuando el 22 de mayo el rey aprobaba las nuevas instrucciones.

Las instrucciones estaban redactadas por forestales con experiencia. No solamente respondían a la demanda de hacer ordenaciones sencillas y baratas, sino que incluían innovaciones que demuestran una amplia experiencia de gestión. ¿Quiénes fueron los forestales que las diseñaron?

En el consejo forestal era la sección primera quien se encargaba del negociado de ordenaciones y revisiones. Al frente estaba Joaquín Martínez Draga y eran vocales Ricardo Gómez, Ramón Díez del Corral, Domingo Olazábal y Francisco Mira. De ellos solamente Olazábal, que con 59 años era el más joven de todos, había redactado veinte años antes algunas ordenaciones, en tres pueblos de Madrid y Avila.

Hay cinco ingenieros más destacados en esta sección (Patricio Morales, Gerardo Soubrier, Isidro González, Francisco Bernad y Justo Santos) la más nutrida del todo el Consejo, pero solamente dos de ellos tienen alguna experiencia con las ordenaciones. Santos acaba de hacer un proyecto en Guadalajara.

Pero es Bernad el único que cuenta con una amplia experiencia. Lleva diez años recorriendo el país haciendo las revisiones de aquellas ordenaciones que habían empezado a ser puestas en

cuestión. Recorre pinares, alcornocales y robledales. Pasa por los distritos de León, Soria, Segovia, Huelva, Sevilla, Málaga, Teruel, La Rioja revisando y ordenando montes tan emblemáticos como el los de Cuellar, el Pinar Grande de Soria, Almonte, Cortes de la Frontera, Albarracín o Cameros. No parece haber dudas de que ha tenido que ser él quien es el padre de estas instrucciones y que dejó la huella de su experiencia de ordenación de montes corcheros y resineros.

Por esas fechas publica un artículo en la revista Montes (BERNAD, 1925) que, aunque tratando de los deslindes de los montes, está en la misma línea que la política forestal que se quiere implantar de hacer ordenaciones sencillas pero a gran escala: *“Con todo el respeto que las disposiciones de la Superioridad nos merecen, la tendencia a la perfección y el llevar a las disposiciones idealismos irrealizables en la práctica, si no negativos, poco menos; pues el que después de setenta años de gestión, se tenga determinada sobre el terreno (se refiere a deslindada) el 2,84% de la superficie, sin un gran amor propio, no puede considerarse como un éxito para la Administración forestal”*.

Más adelante el 17 de octubre de 1925 se aprobó un reglamento para la adaptación del régimen de gestión de los montes de los pueblos al nuevo estatuto municipal, que reforzaba lo previsto en las Instrucciones. Preveía las mancomunidades de montes municipales limítrofes, daba un plazo de dos años para que tuvieran un plan dasocrático, bien redactado por los ingenieros contratados directamente por los municipios o, en su defecto y de manera subsidiaria, por la propia administración forestal.

## UN NUEVO IMPULSO A LAS ORDENACIONES

En este decreto se dice claramente que *“como se trata de poner en explotación ordenada y con suficiente rapidez numerosos montes”* podía dejarse para las sucesivas revisiones decenales la discusión sobre la elección de especies, método de beneficio, forma de masa, etc. Que debía entretanto reducirse a una expresión concisa de lo actual y de lo que podría modificarse en el siguiente decenio (artículo 21). Al dejar

para más adelante estas decisiones se contaba también que con la experiencia de esa primera fase se podría proceder con mayor conocimiento de causa. De esta manera se da prioridad a ordenar muchos montes de forma sencilla, antes que a hacerlo concienzudamente en unos pocos.

Por eso no es casualidad que las instrucciones coincidan en el tiempo con un nuevo impulso a las ordenaciones de montes. Hasta 1907 se habían redactado 92 proyectos de ordenación de montes o grupos de montes, aproximadamente unas cuatro anuales. Desde ese año hasta la aprobación de las nuevas instrucciones se redactan 17, una al año. Desde 1925 a 1930 el ritmo se reanuda: hasta 1930 se aprueban 57 nuevas ordenaciones, casi 10 al año, un ritmo que solamente se había conseguido en los momentos de fiebre resinera. Si consideramos las ordenaciones realizadas a principios de los treinta como parte de este impulso, nos encontramos que en 1932, el 40% de los montes ordenados lo habían sido como resultado de este impulso ligado a las instrucciones del 24. Más adelante, aunque hubo unas nuevas instrucciones más “perfectas”, el cambio de política y la situación sociopolítica y económica provocó un nuevo bajón que solamente cambiaría a principios de los 50 (Figura 1).

Las nuevas ordenaciones se extendieron por gran parte del país, en al menos 26 provincias. Entre los montes que se ordenan esos años se encuentran buen número del Pirineo catalán, los de Cameros en la Rioja, pero también en otras muchas zonas alejadas de los grandes núcleos forestales tradicionales, como los de algunos montes en provincias en las que jamás se habían hecho antes ordenaciones, como Albacete, Alicante, Almería, Baleares, Barcelona, Granada, Palencia, Tarragona, Toledo o Zamora.

## LA RECUPERACIÓN DE LA ENTRESACA Y EL MONTE IRREGULAR COMO NORMA

En su comunicación al congreso de silvicultura de Roma de 1926 el propio Ezequiel González Vázquez reconocía que el método de cortas que había sido “oficial” hasta 1924, el “aclareo sucesivo uniforme”, se había mostrado “insuficiente para conseguir la regeneración

*natural de los montes ibéricos*”, mientras que el tradicional de la “entresaca semirregularizada” había sido “*un método de corta que, a pesar de la intensidad y desorden de los aprovechamientos, ha permitido la regeneración natural y conservación de las masas aclaradas de las regiones centro-ibérica y mediterránea*” (GONZÁLEZ VÁZQUEZ, 1926).

En su artículo 20 las instrucciones de 1924 establecieron que por regla general debía seguirse el método de cortas “por entresaca”, salvo casos excepcionales que el ingeniero ordenador debía justificar.

Poco después, en 1925 el Directorio militar prohibió las cortas a hecho en los montes particulares, autorizando solamente las cortas por entresaca, de uno de cada cinco árboles, no pudiendo cortarse más que con un recurrencia de 5 o 10 años según las especies.

González Vázquez y Ugarte, profesores de la escuela de montes se escaparon en las vacaciones de 1925 a Couvet, a conocer directamente los resultados de las “ordenaciones experimentales” de Biolley

Así que cuando las instrucciones de 1924 prescribían de forma generalizada la entresaca y el monte irregular, no era una simple vuelta a los viejos tiempos previos a la aparición de los ingenieros de montes y sus silviculturas nuevas para la época (especialmente los aclareos sucesivos, pero también las cortas a hecho con plantación).

Las entresacas regularizadas se habían previsto en montes con ordenaciones en marcha en los años 10, como era el caso de la Dehesa de la Garganta de El Espinar en Segovia, o los de Palancares y Sierra de las Canales en Cuenca. En otros, resineros, corcheros... se tomaron también medidas semejantes. Si en las primeras ordenaciones realizadas con estas instrucciones se limitaban a enunciar el método de cortas por entresaca, pronto los forestales empezaron a buscar referencias más fundadas, proponiendo estructuras de equilibrio inspiradas en el método del forestal italiano Beranger.

Así que cuando se aprueban las instrucciones de 1924, aun simplificadas y reducidas contienen el germen de esta nueva silvicultura de masas irregulares que se apuntaba en ese momento como un nuevo paradigma forestal naciente. Como regla general establecían el

método de cortas "por entresaca", salvo casos excepcionales, es decir lo contrario a lo indicado en las ordenaciones de 1890. Para las revisiones se seguiría el "*método de comprobación, es decir, teniendo en cuenta las existencias al principio del decenio, productos extraídos durante el mismo y existencias al final del decenio, que será la comprobación del resultado de la determinación del crecimiento corriente*", lo que venía a significar una aplicación aproximada del método de control de Gurnaud y Biolley.

## LAS OTRAS INNOVACIONES

Posiblemente la principal innovación fue la aplicación de criterios de monte irregular por medio de la entresaca regularizada, pero hubo también otras innovaciones importantes para la gestión de los bosques mediterráneos. Aunque se trata de unas instrucciones concisas y sencillas se dedicaron varios apartados específicos a la ordenación de montes resineros, corteceros y pastizales arbolados (dehesas...), que ocupan un total de 11 de los 51 artículos que contiene el decreto..

Son las primeras instrucciones que incorporan referencias específicas a los montes resineros (ALLUÉ, 1999), probablemente los de mayor valor económico en la época y que constituían aproximadamente un tercio de la superficie ordenada hasta entonces. Aunque como excepción contemple la posibilidad de las matarrasas con posterior repoblación en las llanuras arenosas, introduce el criterio de conservar los árboles en resinación no según un turno predeterminado, sino "en tanto se obtenga de ellos un máximo rendimiento". Este era un criterio que hasta entonces solía ser considerado por la administración como economicista y que debía subordinarse al objetivo supremo de un monte normal equilibrado.

En el caso de los montes cuyo principal aprovechamiento eran las cortezas, se trata el caso de los alcornocales, para los que también se resalta ese objetivo de la máxima producción. Se contempla incluso el caso muy particular de los casquizales, encinares tratados como montes bajos para el aprovechamiento de las cortezas, muy utilizadas entonces en la industria del curtido de pieles.

Posiblemente una de las cuestiones más innovadoras es el de los pastizales arbolados. En las

propias instrucciones su mención es muy escueta, pero dio lugar a un interesante documento que desarrollaba esta cuestión. Elaborado hacia 1927, se distribuye entre los distritos forestales, pues he encontrado una copia en el Archivo Histórico de la Rioja, con el título "Normas para la Ordenación de los montes españoles" (dado que nunca se ha publicado la incluyo como anexo).

Se trata de una ampliación de algunos de los puntos de las Instrucciones que también tiene en no pocos elementos el estilo de Bernad. Buena parte del documento se dedica a la ordenación de pastizales arbolados, uno de los casos más habituales en España. Incluye elementos novedosos, como la creación y manejo irregular de pequeños bosquetes, al tratamiento de los trasmochos, la compatibilidad entre ganado y arbolado..

Por último otra interesante novedad es la de instalar en todos los montes parcelas de ensayo de al menos media hectárea para el "*estudio experimental del cultivo de diversas especies apropiadas al suelo y clima local, leyes de crecimiento en diámetro, altura, volumen, coeficientes mórficos, con el fin de llegar a la intensidad de la producción hasta ser máxima*".

## EL FINAL DE LAS INSTRUCCIONES DEL 24

A pesar de su efecto positivo y de su mejor adecuación a las características de los montes españoles, estas instrucciones tuvieron escasa persistencia, menos de cinco años.

En un ambiente de desconfianza hacia la nueva autonomía municipal y con no pocos recortes en las plantillas y presupuestos, los forestales al principio no le dieron gran relevancia a estas Instrucciones. Pero muchos ingenieros de montes entendieron que eran instrucciones de muy bajo nivel técnico y renombraron de manera despectiva a estos proyectos de ordenación como "planes dasocráticos". Octavio Elorrieta consideraba que "por dignidad técnica no debiera dárseles beligerancia por ningún ingeniero de Montes español" (ELORRIETA, 1926).

En una serie de artículos sobre la ordenación de montes (ELORRIETA, 1924-25), publicados tras la aprobación de las nuevas instrucciones, se ataca ferozmente un anterior intento de contar

con planes sencillos pero aplicables al mayor número de montes españoles. Al dedicar buena parte de ese artículo a un debate que se había dado hacía más de un cuarto de siglo, la más probable intención de Elorrieta, personaje clave en ese momento, era la de poner indirectamente en la picota las instrucciones del 24 que, no lo olvidemos, acababan de ser aprobadas por un Directorio militar.

Fue en la revista “España forestal” en cuya fundación y redacción habían colaborado tanto Bernad como Elorrieta, en donde se publicó esta serie. Debía ser también más fácil hacer referencia a la vieja polémica entre Olazábal e Inchaurrandieta a fines del XIX para dirigir las críticas, que implicar a compañeros y responsables del momento.

Hace Elorrieta una alta valoración de las instrucciones de 1890, que “*indican un gran nivel dasocrático sólo superado en Europa por Alemania y Austria*”, evidente exageración colocada con el fin de que las nuevas no sustituyeran del todo a las antiguas. A su vez defiende la tradición de lo que se entendía como métodos con una profunda base científica, apreciando que con las instrucciones de 1890 se había evitado “caer en la chabacanería, en convertir un ideal científico en un arte de cortar árboles”.

Aun veinte años después, el mismo Elorrieta, rememorando la historia de la ordenación en España, olvidaba incluso la misma existencia de estas instrucciones, pero afirmaba que “*los desdichados planes dasocráticos vinieron a rebajar nuevamente el nivel de las Ordenaciones (...). Afortunadamente se pudo anular también la chabacana disposición de los planes dasocráticos que llevaba la ciencia forestal a manos de capataces ilustrados*” (ELORRIETA, 1945).

Sucedió incluso un fenómeno bastante extraordinario en la vida administrativa. Fueron derogadas el 11 de marzo de 1929, antes de que se aprobaran otras nuevas el 27 de enero de 1930. Este cambio se produce tras el nombramiento de Octavio Elorrieta como director general de montes a fines de 1928. Es él mismo quien preside la comisión creada para redactar las nuevas instrucciones (junto a Coscolluela, Negre y Mackay). Pero la mayor profundidad técnica de este documento no tuvo apenas impacto en los montes españoles en el siguiente cuarto de siglo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLUÉ, M.; 1999. La fase de inventario en los proyectos de ordenación y revisiones de pinares segovianos. *Inv. Agrar.: Sist. Rec. For.* Fuera de Serie 1: 323-338
- ARCHIVO HISTÓRICO DE LA RIOJA; 1901. Carpeta 0592/03.
- ARCHIVO HISTÓRICO DE LA RIOJA; 1927. Carpeta 0592/08.
- BERNAD, F.; 1925. Un ligero comentario forestal. *Revista Montes* 1097: 291-300
- ELORRIETA, O.; 1914. La conferencia del Sr. Bernad en la Escuela especial de Ingenieros de Montes. *Revista Montes* 897: 371-375.
- ELORRIETA, O.; 1924-5. La ordenación de montes en España. *España Forestal* X: 103, 140-145; 104; 179-182; 105; 17-24; 107; 43-46; 108; 49-52.
- ELORRIETA, O.; 1926. *Una fórmula práctica para la determinación de la posibilidad maderable de algunos montes*. España Forestal.
- ELORRIETA, O.; 1945. La ordenación de montes en España. *Revista Montes* 5: 282-293.
- GARCÍA LÓPEZ, J.M.; MADRIGAL, A.; ALLUÉ, M.; BARRIO, J.M.; GORDO, J.; MARTÍNEZ-MILLÁN, J.; MUÑOZ ALAMINOS, F.; YAGÜE, S.; 1999. Las Instrucciones Generales para la Ordenación de los montes arbolados de Castilla y León. *En: A. Rojo et al. (eds), Actas del Congreso de ordenación y gestión forestal sostenible*. Santiago.
- GONZÁLEZ VÁZQUEZ, E.; 1926. Regeneración de los montes de especies de luz. *Revista Montes* 1121: 296-308; 1122: 343-357.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL; 1991. *Estadísticas históricas de la producción agraria española, 1859-1935*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MADRIGAL, A.; 1994. *Ordenación de montes arbolados*. ICONA. Madrid.
- OLAZÁBAL, I.; 1898. *Cuarenta años de propaganda forestal*. Madrid.
- UGARTE, J.; 1925. La ordenación de montes por los métodos experimentales. *Revista Montes*. 1092: 60-64; 1093: 102-106; 1094: 151-155.
- ZAPATA BLANCO, S.; 1998. *Historia económica de la madera en España, desde mediados del siglo XIX a 1936*. Badajoz.