

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

CALVO SÁNCHEZ, L.: *La génesis histórica de los montes catalogados de utilidad pública (1855-1901)*, Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Madrid, 2001, 427 págs.

Poco consigue uno adivinar cuando contempla los montes y bosques de nuestro país la azarosa historia que ha llevado a su conservación; historia protagonizada por las luchas políticas entre Ministerios, Fomento y Hacienda, y por la decisiva actuación de los Ingenieros de Montes. CALVO SÁNCHEZ nos enseña que hablar de la génesis del Derecho forestal español del siglo XIX es hablar de personajes que ocuparon cargos políticos y técnicos relevantes como Agustín Pascual, Bernardo de la Torre Rojas, el Marqués de Corvera, el Marqués de la Vega de Armijo y Alonso Martínez, entre otros. El autor de la monografía que recensamos reconstruye detalladamente y con dinamismo los orígenes históricos de los montes catalogados de utilidad pública centrándose en los diferentes criterios de excepción a la desamortización que a lo largo de la historia fijaron el alcance exacto de la excepción 6.ª del artículo 2 de la Ley de Desamortización Civil, también llamada Ley Madoz, a favor de los montes y bosques cuya venta no creyera oportuna el Gobierno.

La monografía se divide en cuatro capítulos. El capítulo primero, a modo introductorio, aborda tres cuestiones claves y determinantes: la primera, la implantación en España de la ciencia dasonómica, también llamada ciencia forestal, de la mano de Agustín Pascual y con manifiesta influencia del ideario forestal sajón y sus principios esenciales en claro detrimento del sistema francés.

Los principios esenciales del ideario forestal sajón que Agustín Pascual consiguió enraizar se resumen en dos premisas: que el Estado debía ser el propietario y el administrador natural del monte alto o maderable; y que la organización de los montes públicos requería de un cuerpo especial de facultativos: los Ingenieros de Montes. La segunda cuestión clave analizada en el primer capítulo guarda una directa conexión con esta segunda premisa y es la creación, nada pacífica, de la Escuela de Ingenieros de Montes, la fundación del Cuerpo de Ingenieros de Montes, y la efectiva constitución del Cuerpo de Ingenieros de Montes. Y la tercera cuestión clave aborda el panorama que provocó la Ley de Desamortización Civil de 1 de mayo de 1855m integrada en el programa desamortizador progresista vinculado no sólo a la salvación financiera de la Hacienda mediante la amortización de los títulos de la deuda pública, sino también a la realización de un programa de construcción de obras públicas, que exigía al Estado y también a los pueblos desprenderse de sus propiedades inmobiliarias, incluidas las forestales.

En los siguientes capítulos, CALVO SÁNCHEZ analiza exhaustivamente los distintos criterios que se formularon para delimitar la excepción 6.ª del artículo 2 de la Ley Madoz: el criterio de «la especie arbórea dominante»; el criterio de las «tres especies y cabida mínima»; y el criterio de la «utilidad pública».

El capítulo segundo es el dedicado a «la especie arbórea dominante»; el autor nos explica que dicho criterio se adoptó en virtud del informe científico que se encargó por la Dirección General de

Agricultura, Industria y Comercio, integrada en el Ministerio de Fomento, a la Junta Facultativa del Cuerpo de Ingenieros de Montes. Antes de entrar en el contenido del informe, CALVO SÁNCHEZ nos sitúa en el contexto histórico, la precariedad organizativa y material de la Junta Facultativa, las fuentes y el método utilizado para la elaboración del informe. El informe emitido por la Junta Facultativa constó de cuatro partes claramente diferenciadas. Las dos primeras se ocupaban de las funciones de los montes, bajo el doble aspecto cosmológico —las funciones de los montes en la física del Globo determinadas porque la acción inmoderada de los agentes naturales aumenta al desaparecer la vegetación permanente, causando graves perturbaciones e influyendo en el clima y en el agua— y económico —la especial constitución económica de la propiedad forestal—; la tercera parte constituía un bosquejo dasonómico en España —una reserva sobre la situación, extensión y estado de los montes españoles—; y la última parte, la solución al problema, la determinación de los montes que se podían enajenar y de los que convenía exceptuar. Esta solución ha sido sintetizada por CALVO SÁNCHEZ en los siguientes puntos: primero, debían quedar bajo el dominio público y no podían, por consiguiente, enajenarse los montes de abetos, pinabetes, pinsapos, pinos, enebros, sabinas, tejos, hayas, castaños, avellanos, abedules, alisos, acebos, robles, rebollos, quejigos y piornos, cualesquiera que sean sus especies, su método de beneficio y la localidad donde se hallaren; segundo, se declararían de dudosa venta y sujetos, por consiguiente, a previo reconocimiento los alcornocales, encinares, mestizales y coscojales, cualesquiera que fueran sus variedades y sus métodos de beneficio, es decir, ya se aprovecharan en monte alto, bajo o tallar, ya en dehesas de pastos o en dehesas de pasto y labor; tercero, que se podía proceder a la enajenación de las fresnedas, olmedas, lentiscales, cornicabrales, tarayares, alamedas, saucedas, retamares, acbuchales, almezales, bojedas, jarales, tomillares, brezales, palmitares y demás montes no comprendidos en las dos bases anteriores; cuarto, que

se declarara con la mayor claridad posible que los montes de dudosa venta y los de venta corriente se habían de entender exceptuados en sus respectivos casos por la regla que correspondiera a la especie dominante de monte con que puedan estar mezclados; y quinto, que en los expedientes de venta dudosa, de que hubiera de conocer previamente el Ministerio de Fomento, se estrecharían los trámites de instrucción, de manera que no sufrieran perjuicio ni los licitadores ni el Estado.

La consagración normativa de este criterio por el Real Decreto de 26 de octubre de 1855 vino a provocar la oposición rotunda del Ministerio de Hacienda basándose en razones políticas y económicas, que el autor de la monografía analiza íntegramente, encontrándose inspiradas en la interpretación restrictiva de la excepción 6.ª del artículo 2 de la Ley Madoz, en detrimento de la interpretación amplia que había adoptado la Junta Facultativa en su informe. CALVO SÁNCHEZ expone brillantemente cómo se fueron reconsiderando y acercando estas posturas enfrentadas entre el Ministro de Fomento y el Ministro de Hacienda a través de la búsqueda de un consenso materializado en la constitución de una Comisión Mixta, Fomento-Hacienda, para la solución de las diferencias y cuyos acuerdos se formalizaron en el Real Decreto de 27 de febrero de 1856. El autor señala que las modificaciones introducidas respecto al criterio originario fueron las siguientes: de un lado, la supresión de la clase dos, o montes de dudosa enajenación, y su conversión en inmediatamente enajenables, lo que haría preciso rehacer el sistema y el procedimiento para llevar a cabo las clasificaciones; de otro lado, la inclusión de una excepción complementaria: «las razones graves de interés público» que conllevaba la intención del Ministro de Fomento de conservar algún monte de la clase segunda siempre que, por sus condiciones especiales, juzgare el Gobierno conveniente hacerlo así, mediando el oportuno expediente motivado.

CALVO SÁNCHEZ nos muestra cómo fue necesario que las operaciones desamortizadoras se detuvieran durante dos años, como consecuencia de los cam-

bios políticos y el fin del bienio progresista, para que se regresara a la concepción original del criterio de la «especie arbórea dominante» de la mano del Real Decreto de 16 de febrero de 1859, el tercer Real Decreto en cuatro años que intentaba precisar el alcance de la excepción 6.ª del artículo 2 de la Ley Madoz.

Pero en esta monografía no sólo se analiza el Derecho forestal que fue, sino el Derecho forestal que pudo haber sido, abordando como broche final del segundo capítulo el Proyecto de Ley de Alonso Martínez y Agustín Pascual, cuya clave se asentaba en la adquisición por el Estado de todos los montes públicos, siendo ésta la razón por la que fue tajantemente rechazado por el Ministerio de Hacienda. Señala el autor que esta etapa histórica protagonizada por el Marqués de Corvera como titular del Ministerio de Fomento estuvo marcada por una extraordinaria sensibilidad en la defensa del patrimonio forestal público.

El capítulo tercero se dedica al estudio del criterio de «las tres especies y cabida mínima». El origen del nuevo criterio se encuentra en el cambio de titularidad del Ministerio de Fomento, siendo nombrado el Marqués de la Vega de Armijo, que aprobó el Real Decreto de 22 de enero de 1862, con el que desterró definitivamente el criterio de «la especie arbórea dominante» instaurando el nuevo criterio cuyo objetivo explícitamente reconocido era reducir la extensión de la masa forestal en manos públicas al exceptuar de la desamortización tan sólo a los montes cuya especie dominante fuera el pino, el roble y el haya con la condición de que su extensión fuera superior a las 100 hectáreas. CALVO SÁNCHEZ señala que, de esta manera, el criterio científico del informe de la Junta Facultativa había sido sustituido por un criterio propiamente económico, con el agravante de la marginación de la Junta Facultativa en la toma de decisión.

La adopción de tal criterio provocó contestaciones políticas y protestas en los pueblos. Las primeras analizadas por el autor en base a las discusiones y cambio de pareceres protagonizados por los personajes políticos en el Congreso y el Senado, y las segundas analizadas a partir de las reacciones de los pueblos

que se alzaron a las Cortes solicitando la suspensión, derogación o modificación del Real Decreto de 22 de enero de 1862, al considerarlo extraordinariamente lesivo para sus intereses.

CALVO SÁNCHEZ nos argumenta cómo la sanción legal de este nuevo criterio vino respaldada de la mano de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, cuya causa única era imprimir estabilidad y fijeza al nuevo criterio. Durante la tramitación parlamentaria de la misma hubo un nuevo cambio ministerial y Luxán vino a sustituir al Marqués de la Vega de Armijo. El autor entre las críticas que levantó este nuevo texto legal destaca cuatro: la primera, la imprecisión de su título ya que denominándose Ley de Montes no lo era propiamente porque su objetivo fue delimitar las condiciones de existencia de la propiedad pública forestal; la segunda, la conservación por el texto legal de las Ordenanzas de montes de 1833, que vino a sumar mayor confusión y polémica al régimen de los Montes; tercera, la ausencia de un concepto legal de monte, subsanado posteriormente y por vía reglamentaria; cuarta y última, la confusión que introdujo en relación a la publicación de un catálogo en cuanto a si se ordenaba la confección de un nuevo catálogo o si bastaba tan sólo la confirmación o revalidación legal de una medida ya acordada. Pero no todo fueron críticas, entre las alabanzas destaca la sorprendente introducción de una nueva excepción: la reserva de los terrenos inservibles para el cultivo agrario permanente. Esta excepción se había fijado en atención a la acción repobladora, que debía asumir el Estado en exclusiva. CALVO SÁNCHEZ destaca no sólo cómo se abordó la política legislativa repobladora desde una doble perspectiva: la repoblación como fin, que tuvo un constatado fracaso, y la repoblación como medio para la restauración hidrológica y como remedio de las inundaciones, donde cosechó un gran éxito, sino también las diferencias entre ellas. Desde el punto de vista de la finalidad, la repoblación como fin consistía en mejorar y aumentar la producción forestal, mediante la repoblación de los rasos, claros y calveros de los montes públicos ya existentes, mientras que la repoblación de las cuencas hidrológicas no buscaba la creación de arbolado para

obtener productos, sino para corregir la acción violenta de las aguas. Desde el punto de vista de la técnica, el autor muestra que también existían diferencias. Así, en la repoblación como medio se sembraba y plantaba de asiento, procurando de ordinario que el nuevo arbolado estuviera formado por una sola especie o, si acaso, por dos perfectamente sociales entre sí y que crecieran con regularidad mediante claras periódicas, mientras que en la repoblación de las cuencas hidrológicas antes de plantar se procedía a estabilizar el suelo, para lo que se acudía a medios muy variados que comprendían tanto operaciones selvícolas como construcciones. Por último, desde una consideración económica, en las primeras no había gasto alguno que no pudiera ser compensado directamente por el precio que habrían de alcanzar la madera, la leña y demás productos procedentes de las siembras y plantaciones. En las segundas, en cambio, el trabajo revestía los caracteres propios de la utilidad pública, el interés general que con ella se satisfacía no tomaba en cuenta los beneficios que se hubieran de obtener por el valor de la madera o leña producida porque se plantaba para contener o evitar las inundaciones, no para obtener productos forestales.

El cuarto capítulo es el dedicado al criterio de la «utilidad pública», que precisamente da nombre a la institución. CALVO SÁNCHEZ nos explica que la implantación de este criterio no se produjo automáticamente, sino que se trató de un proceso diacrónico, un fenómeno que ocurrió a lo largo del tiempo, de suerte que la sustitución del anterior criterio por éste se produjo progresiva y escalonadamente, forjado en un clima de cuestionamiento, científico y político, del criterio de «las tres especies y cabida mínima». Fueron precisamente las repoblaciones las que primero cuestionaron el anterior criterio. Las razones de interés social que aparecen como fundamento y causa última de las repoblaciones que se van a realizar en las cuencas hidrológicas son: la repoblación de las cuencas de los ríos y arroyos para la protección de las poblaciones y comarcas azotadas en el pasado por graves inundaciones cuando fuera la despo-

blación la causante o agravante de aquéllas; la repoblación de las cuencas fluviales para asegurar la permanencia y pureza de las aguas que servían para abastecer a grandes núcleos de población; y también la repoblación para la defensa de poblaciones y cultivos frente a la invasión de los arenales. Un dato normativo lo aporta la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892, que autorizaba la segregación de los montes del catálogo que, aun poblados de pinos, hayas y robles y con más de 100 hectáreas de cabida, no se estimaran de utilidad pública por no tener influencia en el régimen de las aguas o carecieran de importancia. CALVO SÁNCHEZ destaca una deficiencia de la Ley consistente en que no habilitaba para incorporar al catálogo, y por ende exceptuar de la desamortización, a montes que, aun con las notas de «utilidad pública», estuvieran poblados por alguna especie diferente a las tres exceptuadas. La implantación definitiva del nuevo criterio que descansaba en las funciones físicas de los montes se llevó a cabo a través de la Ley de 30 de agosto de 1896, sobre modificación de impuestos, que tuvo su principal caballo de batalla en el procedimiento para elaborar el catálogo, no en vano las posturas de los Ministerios de Fomento y Hacienda eran divergentes en lo relativo a la delimitación de la zona forestal de utilidad pública. Pero la Ley de modificación de impuestos de 30 de agosto de 1896, además de ordenar la revisión del catálogo de los montes que por razón de utilidad pública debían quedar exceptuados de la desamortización, tomó también la importante decisión de traspasar al Ministerio de Hacienda la intervención facultativa de los restantes montes que no reunieran aquellas condiciones. CALVO SÁNCHEZ analiza cómo esta medida estuvo precedida por una medida instrumental de singular trascendencia, sin la cual no hubiera sido posible técnicamente su ejecución: la llegada de los Ingenieros de Montes al Ministerio de Hacienda, cuyas funciones consistían en activar la venta de los montes enajenables; intervenir en todas las incidencias que, fundadas en razones de índole facultativa, ocurrieran en las ventas; instruir los ex-

pedientes de excepción de montes en concepto de aprovechamiento común y dehesas boyales; e informar en las peticiones de exclusión de montes del catálogo de los exceptuados, cualquiera que fuera su procedencia. Aun así, el lento y complejo traspaso de los montes desde Fomento y Hacienda no fue definitivo ya que, en 1921, un Real Decreto de 4 de junio dispuso que todos los montes públicos estarían en lo sucesivo a cargo del Ministerio de Fomento, ordenando al de Hacienda la entrega de los que estaban sujetos a su administración.

A modo de epílogo, la monografía se cierra analizando las causas más plausibles del retraso del Ministerio de Fomento para publicar la relación de montes que quedaban exceptuados de la desamortización por reunir la condición de interés general.

En definitiva, la obra que hemos presentado demuestra en toda su extensión un notable rigor histórico y jurídico en la reconstrucción de los orígenes de los montes catalogados de utilidad pública que no debiera dejar de ser reinterpretada en los tiempos que vivimos para apostar no sólo por una política forestal de conservación, sino también por una política forestal activa de repoblación y fomento del patrimonio natural de nuestros montes y bosques. Cuando se concluye la lectura de este libro es un consuelo saber que es el primer libro de una colección en la que el autor nos seguirá deleitando e ilustrando sobre la reconstrucción del proceso de formación del Catálogo de los Montes Exceptuados por razón de Utilidad Pública, aprobado formalmente por Real Decreto de 1 de febrero de 1901.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ

CANO CAMPOS, Tomás: *El permiso de conducción en España: significado y régimen jurídico*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, 225 págs.

I. La obra que ahora recensionamos parte del trabajo presentado por su au-

tor en el 2000 con ocasión del certamen celebrado por la Dirección General de Tráfico en conmemoración del centenario del permiso de conducción en nuestro país (trabajo con el que obtuvo el primer premio en su modalidad). A la vista de la experiencia jurídica del profesor CANO CAMPOS en materia de tráfico, a lo largo de más de doscientas páginas se nos acercará a la figura del permiso de conducción desde una perspectiva jurídico-administrativa. Desde su evolución histórica hasta el tratamiento exhaustivo de aquélla como autorización, el autor de la obra nos brinda la oportunidad de conocer, con cierto detalle, un componente más de una realidad mayor presente entre nosotros, realidad que no es otra que la del fenómeno de la motorización con la que convivimos desde hace ya más de cien años. Varios son los derechos y los bienes jurídicos que pueden verse afectados por el uso de los vehículos de motor, de ahí que sea preciso que el Derecho como instrumento establezca la regulación de los elementos que se desprendan de ese uso en aras a su protección. El permiso de conducción es una figura esencial con la que los poderes públicos ponderarán y garantizarán la convivencia y la libertad de circulación, así como la tutela de otros derechos constitucionales. Ésta es la idea central que el autor nos quiere transmitir haciendo de ella el objeto de la obra. Utilizando una metodología, como él mismo define, «analítica, descriptiva y crítica», veremos diversos planteamientos sobre cuestiones relacionadas con el permiso de conducción; varias serán las posiciones de apoyo, doctrina, la jurisprudencia, el Consejo de Estado, en su calidad de órgano consultor, y el legislador. La monografía consta de doce capítulos que podríamos dividir en tres bloques: por un lado, se fijarán las bases de la figura a analizar, bases históricas, teleológicas y normativas; en un segundo momento el autor establece un detallado estudio del permiso de conducción como autorización administrativa, en el que de una forma clara y directa se afrontan cuestiones fundamentales (capítulos 4-9 y 11); y, finalmente, nos acercamos a esta figura desde una perspectiva instrumental, en la que el permiso de