CONSIDERACIONES SOBRE LA POLITICA FORESTAL EN ESPAÑA Y SU RELACION CON LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Por FRANCISCO ORTUÑO MEDINA
Doctor Ingeniero de Montes

1. Formación de las estructuras socioeconómicas nacionales.

1.1. *Antecedentes.*

España es un país de historia antigua y complicada. Si a esto se une la fragilidad de gran parte de los ecosistemas que la constituyen se comprende la gran trascendencia que ha podido tener la actuación humana en su medio natural.

España es hoy como es, tanto como consecuencia de sus condicionamientos ecológicos naturales como por la intervención del hombre a través de sucesivas civilizaciones. Nos desenvolvemos en un marco que, en gran parte, hemos modelado nosotros mismos y que de algún modo refleja nuestra peculiar e íntima manera de ser o de haber sido. Las consecuencias de nuestros planteamientos y la sucesión de nuestras actuaciones han marcado indeleblemente el habitat de nuestro país, de manera que, en cierto modo, podría seguirse la historia de nuestra evolución ecológica en forma paralela a la de la historia nacional.

El análisis de este proceso evolutivo y el conocimiento de sus consecuencias pueden resultar interesantes para fundamentar actuaciones futuras. Sobre todo, es importante conocer lo acaecido en los últimos períodos cuando existía ya un Estado con plena conciencia de sus responsabilidades; lo que permite suponer que las decisiones adoptadas en materia de utilización de los recursos naturales, lo fueron de una manera consciente, respondiendo a una política —empleando esta palabra en su sentido más amplio— que se había fijado unas ciertas finalidades y que se intentaba conseguirlas por la adopción de medidas adecuadas y procurando los medios necesarios.

En tiempos primitivos, cuando España no estaba constituida como nación, su trayectoria fue semejante a la de otros países ribereños del Mediterráneo caracterizados por un relieve montañoso: lluvias escasas e irregularmente repartidas y un clima benigno que permitió una rápida expansión demográfica cuando el hombre, de pescador y cazador, se convirtió en agricultor y ganadero.

La disparidad de fuerzas entre los recursos existentes y las necesidades humanas hizo que, durante muchos siglos, no pudiera ni concebirse la posibilidad de un agotamiento de los sistemas biológicos naturales. No existiendo problemas no eran precisas soluciones; ni siquiera teorías, pues el hombre no se ha caracterizado nunca por su capacidad de previsión a largo plazo.

Sin embargo, el aumento de población determinaba necesidades crecientes. Cada vez se roturaban más tierras para la agricultura, se consumía más madera y más leñas de los bosques, aumentaba el radio de acción de los ganados. El fuego fue el gran aliado del hombre para la eliminación de la cubierta vegetal primitiva, un aliado peligroso, aunque se hubiera querido controlar sus efectos. Un elemento determinante en nuestro país en relación con estas transformaciones es la gran proporción de sierras y montañas no aptas para una agricultura permanente, pero que una vez desarboladas son susceptibles de producción de pastos para los ganados. Mientras que en los terrenos de características apropiadas han podido constituirse ecosistemas artificiales suficientemente estabilizados que han sido la base de todas las grandes civilizaciones históricas, los pastizales desarbolados sometidos a continuos incendios para la regeneración de la cubierta herbácea han sido muchas veces el origen de procesos erosivos de consecuencias irreparables.

1.2. *La España de la Reconquista.*

En aquella época no existía nada parecido a una política de utilización de los recursos naturales, pero empezaban a diseñarse los primeros rasgos de lo que sería nuestra estructura económica y social, de la política sobre el uso y distribución de las tierras, a diferenciarse los conceptos de utilidad pública y privada; cuestiones todas de importancia trascendental para el desarrollo posterior de los acontecimientos. Evidentemente, estos primeros pasos no mantenían ninguna coherencia doctrinal. Correspondían a planteamientos variables con las circunstancias y recogían influencias muy diversas. En el siglo VII, el Fuero Juzgo, compilación de la legislación de la España visigótica, recogía el concepto germánico de propiedad comunal sobre los bosques y otros recursos naturales; un concepto que se refiere más al uso y disfrute de estos bienes que a la propiedad dominical, propiamente dicha.

Más adelante, en el siglo XIII, el Fuero Real de Alfonso X el Sabio y el Código de las Siete Partidas introducen los criterios privativistas del Derecho Romano. Estos planteamientos reflejaban las situaciones que se iban produciendo en el largo proceso de formación nacional que constituyó la Reconquista, que supuso la ocupación y colonización de tierras abando-

nadas y en su mayor parte incultas, en condiciones materiales completamente nuevas, es decir, con solución de continuidad respecto a las formas de asentamiento que pudieran haber existido anteriormente en los terrenos conquistados, a través de un proceso desarrollado conforme a dos principios básicos: el señorial-feudal o el comunal.

El rey o señor —laico o eclesiástico— asignaba terrenos a una comunidad de vecinos como estímulo para su ocupación y aprovechamiento. Sobre ellos los vecinos iban ejerciendo gradualmente sus derechos de presura y escalio, es decir, iban realizando apropiaciones individuales de tierras comunales. Con el tiempo estas apropiaciones se generalizaron tanto que las tierras comunales constituyeron una simple porción del territorio asignado a la agrupación.

Durante la Baja Edad Media, las asignaciones de tierra se hacían a «los vecinos y moradores de un lugar, a los presentes y a los que han de venir», pero hacia el siglo XIII con los conceptos romanistas empieza a negarse personalidad a estas simples agrupaciones y a crearse la figura de los Concejos a los que se atribuyen las antiguas relaciones jurídicas del común de vecinos. Este cambio es gradual, primero aparecen los vecinos y el Concejo, luego se habla del Concejo y los vecinos, y, finalmente, desaparecen éstos, quedando el Concejo como figura única de representación comunal, aunque paralelamente las asignaciones de tierra se hacían cada vez menos colectivamente, pero siempre se destinaban parcelas para uso común. El resultado en ambos casos era el mismo: la separación entre terrenos de propiedad privada y terrenos de uso común.

Al terminar la guerra de la Reconquista y consolidarse el concepto de nacionalidad ya estaban configurados los diversos tipos de propiedad de terrenos forestales que se han mantenido esencialmente a lo largo de nuestra historia: los montes de la Corona o nacionales; los de las villas y pueblos sin distinción precisa, entre los que eran de propios, y los vecinales o comunales y los de propiedad privada. Estos últimos muchas veces en situaciones poco claras; sobre todo los de origen feudal en que el derecho dominical podía corresponder al Señor, pero con servidumbres de tipo germánico a favor de los vecinos de los pueblos.

Durante todo este largo período no existieron preocupaciones generalizadas sobre la conservación de los recursos naturales, pero, sin embargo, los efectos de una colonización orientada solamente a la obtención de beneficios inmediatos, empezaron a hacerse evidentes en áreas concretas, como podían ser las proximidades de los núcleos habitados y las zonas sometidas a pastoreo exhaustivo. Esto determinó la aparición de las primeras medidas que podían calificarse como de proteccionistas, siempre de carácter general y ámbito de aplicación muy limitado. Ya figuran algunas de ellas en los Códigos anteriormente citados (Fuero Juzgo, Siete Partidas y Fuero Real) y podrían citarse muchas más, como son el Ordenamiento de Alcalá de Alfonso XI (1348), el Ordenamiento de Enrique II (1396), las Ordenanzas de Enrique III (1405), las Ordenanzas de Montalvo, promulgadas por los Reyes Católicos (1480), etc., etc., todas las cuales contienen disposiciones para evitar los destrozos que se estaban causando en los bosques y en la fauna y ordenar de alguna forma su aprovechamiento.

Muchas de estas medidas, forzoso es reconocerlo, tenían finalidades poco altruistas y estaban destinadas a limitar el ejercicio de determinadas actividades al rey o a la nobleza feudal. Este caso es particularmente frecuente en las primeras regulaciones de la caza; un recurso escaso cuya protección se pretendía conseguir, reduciendo de esta manera el número de posibles cazadores. Prescindiendo de la filosofía que las inspiraba, evidentemente inaceptable para nosotros, pero que, al parecer, en aquellos tiempos era tan admitida como lo fue más tarde la de los derechos de la propiedad, derivados del doctrinalismo liberal del siglo XIX, o puedan ser en nuestros días las consideraciones de interés público o de utilidad social, el hecho es que desde el punto de vista de dicho recurso natural tales medidas eran proteccionistas y se pretendía conservarlo regulando su utilización.

Otras veces —y este es el caso general en las disposiciones de protección a los bosques— estaban inspiradas por motivaciones perfectamente válidas todavía, de beneficio a la comunidad, impidiendo la destrucción de unos recursos que razonablemente aprovechados —ya que en aquellos tiempos no podía todavía hablarse de técnicas— podrían perdurar indefinidamente. Incluso pueden señalarse objetivos aún más desinteresados, de valoración puramente espiritual, cuyos planteamientos se aproximan a los de los más avanzados conservacionistas actuales, como es el caso de la decisión de Juan II de Castilla, de someter a una vigilancia y cuidado especial cierta dehesa situada en tierras de Toledo, prohibiendo la entrada en ella sin autorización «por ser muchas sus bellezas y las satisfacciones que en ellas encuentra el espíritu». El manifiesto de Yellowstone (1872) no mejora, ni en el fondo ni en la forma, esta declaración tan escueta y de tan profundo contenido.

1.3. *La Monarquía Nacional hasta la Revolución Francesa.*

Desde los Reyes Católicos hasta que la Revolución Francesa introduce los nuevos conceptos sobre la Administración transcurre una larga etapa de formación nacional, de consolidación de estructuras que en el sector agroforestal se centró principalmente en el destino de los terrenos denominados baldíos, extensas zonas de tierras incultas generalmente de escaso valor y alejadas de los núcleos urbanos, que no habían sido objeto de afectación especial en los asentamientos realizados. Estos terrenos que incluían una gran proporción de los bosques naturales podían considerarse como realengos por un derecho residual derivado de la Conquista; derecho que nunca había sido ejercido,

mientras que en muchas ocasiones eran aprovechados colectivamente y sin titulación alguna por grupos de vecinos de una o varias comunidades.

Pero, con el aumento de las necesidades humanas, estos bienes empezaron a revalorizarse, convergiendo sobre ellos una serie de intereses que amenazaban su existencia. Los Monarcas que, mediante su venta, veían en ellos una posible fuente de ingresos para las exhaustas arcas nacionales; la nobleza que gracias a su arriendo, a los agricultores, pretendía obtener un nuevo incremento de rentas; los vecinos de las comunidades que las consideraban como una fuente de producción y, finalmente, los ganaderos forasteros —principalmente los encuadrados en el Concejo de la Mesta— que alegaban derechos concedidos por los Monarcas.

En esta lucha tenaz y prolongada —prescindiendo de que en casos particulares consiguiera afirmar su titularidad el más hábil o más fuerte de los aspirantes— en realidad no hubo vencedores ni vencidos con carácter absoluto, pues todavía en plena polémica las leyes desamortizadoras del siglo XIX hicieron tabla rasa con todo ello sin que ni entonces ni ahora los juristas hubieran llegado a formular una doctrina que resolviera satisfactoriamente todos los aspectos de esta cuestión.

Con el advenimiento de los Borbones, y sus ideas sobre la monarquía al estilo francés, el problema se agravó; ya que iniciaron una decidida política de enajenación de estos terrenos. Por Decreto de 28 de setiembre de 1737, Felipe V ordena la venta de todos los baldíos del reino. Esta decisión produjo tales reacciones, que en 1747 Fernando VI anuló la referida disposición. Pero los baldíos continuaban existiendo y afectaban a una importante proporción del territorio nacional, constituyendo tierras escasamente aprovechadas en la mayor parte de los casos. Se buscó una solución, mediante la Real Provisión de 25 de mayo de 1770, que ordenaba la repartición y venta de los terrenos comunales entre los vecinos de los pueblos, disponiendo que los ingresos correspondientes ingresaran en las arcas municipales. Tampoco tuvo cabal cumplimiento esta medida por la resistencia de los pueblos y falta de medios económicos de los presuntos beneficiarios. Incluso, el problema se complicó todavía más con la aparición de las nuevas teorías económicas de productividad y reestructuración agraria del que fue el principal mantenedor, Jovellanos. El Informe sobre la Ley Agraria, de este político, constituyó la «Biblia» de todos los economistas agrarios del siglo XIX que pusieron en práctica sus teorías —más radicalizadas si cabe— mediante la legislación desamortizadora iniciada por las Cortes de Cádiz.

En todo este proceso de enfoque económico y social, con un trasfondo de lucha entre agricultores y ganaderos, los bosques no jugaron un papel importante, no habiendo sido tenida en cuenta la circunstancia de la íntima relación existente entre la conservación de los montes y la naturaleza de la propiedad, y de la disciplina necesaria para limitarse a obtener de ellos una renta razonable sin destruir el capital productor. En todo este período continuó prácticamente la misma política de destrucción de la cubierta vegetal iniciada en etapas anteriores.

En lo referente a los bosques nacionales las preocupaciones existentes entre los Monarcas y rectores de la política nacional empezaron a acentuarse. Es clásica la cita, por todos los autores que se han ocupado de este tipo de cuestiones, de la carta de Felipe II al Presidente del Consejo de Castilla en el año 1572, de la que se transcribe el siguiente párrafo: «Una cosa deseo ver acabada de tratar, y es lo que toca a la conservación de los montes y aumento de ellos que es mucho menester y creo que andan muy al cabo; temo que los que vinieren después de nosotros han de tener mucha queja de que las dejemos los bosques y sus riquezas consumidos; y plegue a Dios que no lo veamos en nuestros días».

A pesar de este reconocimiento de la situación, poco fue lo que se hizo de manera positiva. Algunas disposiciones recogidas en diversas Pragmáticas del propio Felipe II, Felipe III y Felipe IV. Felipe V también abordó el tema en algunas de sus Reales Cédulas y ya con un mayor interés Fernando VI promulga la Real Ordenanza de 7 de diciembre de 1748 para «el aumento y conservación de montes y plantíos». Carlos III continúa y afianza esta política y en el año 1761 constituye la Compañía de Fusileros Guarda-Bosques Reales; en 1762 decreta una Real Ordenanza por la que dispone el nombramiento de «visitadores» de montes y plantíos, y, también en el mismo año, una Ordenanza General de Caza y Pesca.

Un hecho interesante de consignar que empezó a manifestarse al final de este período es el nuevo interés que los problemas de los bosques, de la fauna y de la Naturaleza en general, despertaba entre las minorías cultas del país. El espíritu de la Ilustración irradiado de Francia tuvo un eco importante en la España de Carlos III. Las Reales Sociedades Económicas de Amigos del País impulsaban al estudio de las Ciencias Naturales, el respeto a la Naturaleza, incluso estableciendo premios en metálico para los que plantaran árboles o repoblaran montes. Un nuevo espíritu liberal y progresista estaba naciendo, pero desde el punto de vista forestal sus autópicos planteamientos desembocaron en las Leyes Desamortizadoras que para nuestro ya mermado patrimonio supusieron una verdadera catástrofe.

Resultaron un ejemplo más, de reformas basadas en brillantes planteamientos, según las modas del momento, en elucubraciones producidas en círculos teorizantes sin conocimiento suficiente de las realidades del país o con un desprecio intelectual hacia situaciones consuetudinarias consolidadas a lo largo del tiempo, cuyos resultados son totalmente opuestos a los que se pretendían conseguir. Pero todo este proceso constituye un capítulo diferente de nuestra historia forestal.

2. La Política Forestal en España.

2.1. *Los Planteamientos de Política Forestal en el siglo XIX.*

Si por política se entiende la fijación de unos objetivos y la instrumentación de los medios legislativos, administrativos y materiales para llevarla a cabo, puede deducirse, de todo lo anteriormente expuesto, que en ninguno de los períodos contemplados llegaron a producirse estas condiciones. Había una preocupación ante algo que estaba sucediendo; existía también el deseo de detener ese proceso; pero todo lo que se hizo fue dictar una serie de disposiciones de corto alcance y que por falta de los medios necesarios para llevarlas a efecto resultaron en la práctica poco o nada eficaces.

Fue a partir del siglo XIX cuando empezó a constituirse la Administración Pública en el sentido moderno de la palabra, esto es, como un instrumento del poder ejecutivo para el desarrollo de las directrices y programas establecidos. Es, por tanto, sólo a partir de este momento cuando puede hablarse de la existencia de políticas positivas propiamente dichas.

En el sector forestal inicialmente se mantuvieron los limitados objetivos de protección, anteriormente establecidos, pero empezaron a proporcionarse los medios necesarios. Por ello en una primera fase resulta más interesante el estudio de la evolución de estos instrumentos ejecutivos que el de los planteamientos doctrinales que se mantuvieron sensiblemente constantes hasta principios del siglo XX.

Tal vez el primer hecho importante a consignar —más como manifestación de principios que por su alcance real— fue la fundación del Ministerio de Fomento general del Reino, en el año 1832, una de cuyas misiones sería: «...el plantío y conservación de los montes y arbolados... la caza y la pesca...». También y como primera indicación de los nuevos planteamientos se crearon las Conservadurías de Montes encargadas de desarrollar esta misión.

Avanzando en este mismo camino, en 22 de diciembre de 1833, se promulgaron las Ordenanzas Generales de Montes que deben considerarse como el primer manifiesto de política forestal nacional, ya que contienen una declaración de objetivos en concordancia con los planteamientos políticos generales. No se trata ya de acciones aisladas de policía, de contenido puramente defensivo para la riqueza forestal; los propósitos son más ambiciosos, como puede deducirse de los fragmentos del preámbulo de dichas Ordenanzas, que se transcriben a continuación.

«De muy antiguo se vió que iban destruyéndose los arbolados... entre tanto el mal crecía como crecen todos cuando no se atina con el remedio y siendo urgente proporcionarlo eficaz, impedir la ruina completa de los montes y facilitar su replantación progresiva, mandó mi augusto esposo que una Junta compuesta de personas de su confianza, reuniendo las consultas y proyectos formados en los diferentes tiempos para mejorar estos intereses y tomando como guía los principios de justicia y el respeto debido a la propiedad, propusiese los medios que juzgase más a propósito para que el interés individual concurriese con la autoridad pública en el logro de sus benéficas intenciones, y visto lo que dicha Junta me ha propuesto... he venido a dictar en nombre de mi amada hija la Reina Doña Isabel II, las Ordenanzas de Montes». En el mismo Decreto se disponía también la creación de una Dirección General del Ramo. Más adelante, el 3 de mayo de 1834 se promulgaron las nuevas Ordenanzas de Caza y Pesca.

Hasta 1837 no se materializan las disposiciones previstas para la constitución de una Administración Forestal, lo que al fin se dispone por Real Decreto de 31 de mayo en el que se crea una Dirección General de Montes Nacionales, pero con atribuciones y finalidades mucho más limitadas de las previstas, ya que se le encarga solamente la administración: «Los montes baldíos, realengos y de dueño no conocido, como pertenecientes a la nación en general...». Se ha producido una desviación importante en relación a la disposición anterior. Ya no se trata de fomentar y proteger la riqueza forestal del país en general. Los derechos de la propiedad privada cimentados en las doctrinas del liberalismo político y económico entonces imperante, quedan por encima de cualquier otra consideración. La intervención de la incipiente Administración Forestal se reduce tan sólo a los montes de propiedad del Estado. Se configuran así dentro del sector forestal dos campos perfectamente definidos: los montes de propiedad privada no sometidos de hecho a ninguna norma, solamente a la voluntad del propietario y los montes nacionales a cargo de la Administración que serán protegidos y fomentados. Es en esta circunstancia donde radica la enorme trascendencia que para nuestra riqueza forestal tuvieron las decisiones sobre la privatización de la propiedad pública a través de las sucesivas Leyes de Desamortización que constituyeron la esencia de la política agraria de todo el siglo XIX.

2.2. *Las Leyes de Desamortización y el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.*

Todas las ideas progresistas y de liberalismo económico que habían ido elaborándose en la etapa anterior empezaron a tener una concreción real. El viejo problema jurídico de la titularidad de los terrenos baldíos y realengos quedó absorbido en el planteamiento mucho más general de naturaleza económica de la privatización de la propiedad pública que incluía tanto los montes realengos como los de los pueblos y comunidades.

Las Cortes de Cádiz abordaron este problema y tras una serie de debates en que todas las consideraciones fueron de base jurídica o de economía dogmática —sin que se oyera una sola voz que pidiera un tratamiento especial para los bosques dadas sus especiales

características— se aprobó en 1813 la primera Ley de Desamortización General por la que se ponían en venta todas las tierras de baldíos, realengos y pertenecientes a las villas y pueblos con excepción de los ejidos necesarios para los vecinos. Fue una Ley con mucho contenido político, pero con grandes deficiencias técnicas que hubieran hecho muy difícil su aplicación, circunscia que no pudo comprobarse, pues una de las primeras medidas adoptadas en la subsiguiente etapa absolutista de Fernando VII en 1814 fue la abolición de todo lo legislado por las Cortes de Cádiz.

Continuando la política iniciada por los primeros Borbones, el propio Fernando VII dispuso en 1818 la venta de los baldíos y realengos —no incluían, por tanto, los bienes vecinales ni comunales— cuyo producto debería ingresarse en el erario público. Pero las vicisitudes políticas de este atormentado período tampoco dejaron que esta disposición tuviera mayor proyección. El bienio constitucional iniciado en 1820 supuso un nuevo golpe de timón y la vuelta a las ideas de las Cortes de Cádiz. En 1820 aparece una nueva Ley de Desamortización que contiene los mismos principios que la anterior, aunque mucho más radicalizados como correspondía a las circunstancias políticas del momento. Esta Ley tampoco tuvo plena vigencia, pues fue abolida por Fernando VII al terminar este breve período constitucional.

En 1834 la Reina Gobernadora volvió a abordar el tema de los montes de los pueblos, permitiendo facultativamente a los Ayuntamientos la venta de los terrenos que no fueran indispensables para el uso de los vecinos y destinando los ingresos que se obtuvieran a las arcas municipales, aunque con un condicionado de utilización muy estricto, pago de deudas municipales, terminación de obras iniciadas y compra de títulos de la Deuda Pública que no presentaba ningún estímulo para los municipios, por lo que su aplicación fue limitada.

Finalmente, en 1855 se produce un nuevo cambio de rumbo hacia una mayor radicalización con la promulgación de la tercera Ley Desamortizadora que incluyó nuevamente los baldíos, realengos y vecinales, que esta vez tuvo ya carácter definitivo. Pero en el período transcurrido entre 1813 y 1855 la administración forestal se había desarrollado y tecnificado suficientemente para que sus opiniones fueran tenidas en cuenta. Ya en 1852 se habían constituido unas Comisiones Especiales de Ingenieros de Montes para el estudio de las zonas de mayor importancia forestal. Sus argumentos, basados en gran parte en lo que entonces empezaban a denominarse «beneficios indirectos de los montes», y en la necesidad de conservación de los que reunieran ciertas condiciones con independencia de consideraciones económicas, llegaron a producir su efecto, consiguiendo que en la Ley aprobada, en el artículo 2.º, figurase una cláusula cautelar en la que se prevenía: «Exceptúanse los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno».

A estos efectos se constituyó una Junta consultiva de Ingenieros de Montes con la misión de proceder a la clasificación de los que debieran quedar exceptados de la desamortización. Dicha Junta elevó una Memoria que fue aprobada por Decreto de 26 de octubre del mismo año 1855. En ella se proponía la división de los montes públicos en tres grandes grupos: los que deberían quedar exceptuados, los casos dudosos que requerirían un estudio especial y los que podrían enajenarse con carácter inmediato. La Administración Forestal quedó encargada de proponer las calificaciones correspondientes y con ello se inició una larga pugna entre los Ingenieros de Montes, con sus tendencias proteccionistas, y los elementos más radicalizados del Gobierno que querían minimizar las excepciones.

Esta situación se prolongó hasta el año 1862 en que por Decreto de 22 de enero se decidió adoptar un criterio general disponiendo la inmediata enajenación de todos los montes públicos con excepción de los poblados de pino, roble o haya de superficie superior a 100 hectáreas. Asimismo se disponía la confección de un Catálogo en el que figurasen todos los montes exceptuados de la desamortización. Una Real Orden de 5 de febrero dictaba las reglas para la confección del referido Catálogo, con lo que el asunto quedaba zanjado definitivamente.

Ya ha transcurrido tiempo suficiente para poder juzgar de una manera objetiva todos aquellos sucesos. Su balanza debe considerarse como negativa para la riqueza forestal del país, a pesar de que la intervención, primero de la Junta consultiva de Ingenieros de Montes y más tarde de toda la Administración Forestal evitó que sus consecuencias fueran todavía más graves. Basta comparar la drasticidad de la Ley de 4 de enero de 1813, cuyo artículo 1.º disponía: «Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios con arbolado o sin él... se reducirán a propiedad particular», con la finalmente aprobada de 1.º de mayo de 1855, para comprender el gran servicio que habían prestado a la nación los Ingenieros de Montes.

Su esfuerzo y tenacidad estaban basados en el íntimo conocimiento de que en las circunstancias que concurrían, los bosques masivamente entregados serían en su mayor parte objeto de especulación y explotados arbitraria y desmesuradamente para obtener los mayores beneficios en el menor tiempo posible. Y sabían también, que gran parte de aquellos bosques formaban parte de ecosistemas de equilibrio precario, en los que la cubierta vegetal no era sólo una consecuencia del medio, sino que constituía uno de sus factores determinantes. Este es el caso de los bosques de montaña o de los de carácter acusadamente xerófilo, para los que una explotación inadecuada puede suponer no sólo su desaparición, sino incluso la de las condiciones ambientales necesarias para su posible existencia. Esta clase de bosques es susceptible de utilización productiva, pero es preciso manejarlos con unas precauciones, con un desinterés que anteponga el principio de persistencia al de rentabili-

dad, difícil de esperar en unos propietarios sin conocimientos técnicos y a los que, por otra parte, nada se les exigía, se les dejaba en plena libertad de actuación, en nombre de un liberalismo doctrinal que anteponía el concepto utilitario e individualista de la propiedad a cualquier consideración de tipo ecológico o social.

En los montes pertenecientes a entidades públicas: Estado, Iglesia o Municipio, el planteamiento era diferente. La misión principal de la propiedad era la de administrar unos bienes que deberían transmitir a las generaciones siguientes. El peligro de destrucción no radicaba en el propietario, como en el caso anterior, sino en actuaciones exteriores de los que querían utilizarlos en provecho propio, ignorando o despreciando los intereses de la colectividad a que pertenecían.

Este sentido de responsabilidad hacia el futuro, consecuencia de la intemporalidad del propietario, determinaba un tratamiento que, a falta de técnicas no éxistentes hasta épocas más recientes, se basaba en un pragmatismo consuetudinario, que nuestros legisladores liberales del siglo XIX confundieron en el concepto peyorativo de «las manos muertas». El que esto pudiera suceder hace poco más de cien años, cuando en todo el mundo civilizado empezaban a iniciarse las preocupaciones ecológicas y se generalizaban las medidas de protección hacia los bosques, es algo difícilmente justificable.

Desde nuestro punto de vista actual, en el que los objetivos predominantes consisten en la armonización de los planteamientos económicos con sus consecuencias ecológicas y sociales, la desamortización de los montes fue un error lamentable y sus resultados, perfectamente previsibles. La mayoría de los bosques que existían en aquellos momentos ,con excepción de los radicados en las zonas húmedas del Norte y Noroeste y en otros lugares de clima especialmente privilegiado, correspondían precisamente a las entidades incluídas en la desamortización, lo que demostraba de una manera evidente la correlación histórica entre el régimen de propiedad y la conservación de los montes.

Ecológicamente la desamortización supuso la destrucción de buena parte de nuestro ya menguado patrimonio forestal con su secuela de empobrecimiento de recursos y deterioro ambiental. Socialmente tampoco es fácil justificar una medida que entregó a la especulación destructiva unos bienes de interés general, que eran patrimonio de la Sociedad, desvinculándose de unas entidades imperecederas responsabilizadas en su conservación para ofrecerlos en venta al mejor postor sin ninguna limitación en su uso o utilización posterior. Y esto en un país cuyas estructuras agrarias no habían apenas evolucionado, en el que no se había realizado ningún intento de reforma que diera alguna oportunidad de acceso a la propiedad de la población campesina. Resultó, por tanto, una curiosa contrarreforma agraria en la que las preocupaciones sociales brillaron por su ausencia.

2.3. *La etapa de administración.*

Después de tantas vicisitudes había quedado establecida, al fin, una política forestal que estuvo vigente en todo lo que restaba del siglo XIX y las primeras décadas del actual. Fue una política sin definición específica, pero con una praxis muy clara: no intervención en la propiedad privada y responsabilidad de la administración forestal en los montes públicos incluidos en el Catálogo.

Este planteamiento, tan pobre en contenido, suponía, sin embargo, una labor considerable para una administración forestal que estaba empezando a constituirse. Debe tenerse en cuenta que el Catálogo contiene actualmente más de diez mil montes, que comprenden una superficie de cerca de siete millones de hectáreas. Con los escasos medios existentes en aquella época, la tarea de reconocimiento y clasificación de todos ellos, más la de administración y gestión, supuso un trabajo arduo y difícil. Hubo que defender estos montes contra una verdadera conjura de intereses y de apetitos de todos los que habían llegado tarde al gran reparto: los poderosos, con sus intrigas e influencias; los campesinos, que una vez más habían quedado sin tierras; los ganaderos, cuya situación había sido profundamente trastocada por la desaparición de los baldíos de uso general, los propios municipios, con su escasez crónica de numerario, etc., etc. La historia de esta lucha de un puñado de hombres ante la incomprensión, cuando no la hostilidad general, queda todavía por escribir.

Se inició así una larga etapa de administración y gestión de los montes del Catálogo. En 1863 fue promulgada la primera Ley de Montes ajustada a estos principios. Superada la primera fase de clasificación y delimitación de montes, las labores de tipo administrativo, deslindes y amojonamientos, vigilancia, etc., fueron incrementándose con las de contenido técnico, selvicultura y explotación de los bosques. La escuela forestal española inspirada inicialmente en la selvicultura centroeuropea y adaptada más adelante a la realidad nacional, siempre ha tenido un carácter eminentamente conservacionista, por lo que ya desde aquellos primeros tiempos el concepto de explotación fue interpretado como de utilización racional de los recursos existentes.

Gradualmente fue ampliándose la esfera de actividad de la administración forestal. La Ley de Repoblación de 11 de julio de 1887, además de disponer la repoblación de los rasos y calveros existentes en los montes públicos, establecía una serie de estímulos para las repoblaciones en terrenos privados. En 1888 se dispuso la creación de una red de Viveros Forestales por el país con la misión de facilitar plantas a los particulares interesados. Son de destacar las numerosas medidas de carácter técnico y de mejora de estructura que reflejaban el grado de madurez que iba adquiriendo la administración forestal. En este sentido podrían citarse las instrucciones para la Ordenación de

Montes del año 1890, la instalación de las primeras piscifactorías para la repoblación de los cursos de agua y numerosas reglamentaciones sobre trabajos selvícolas, plagas forestales, prevención de incendios, etc., etc.

También en 1888 se empezó a considerar la función ecológica de los montes tan lamentablemente olvidada en la etapa anterior. Los problemas derivados de las inundaciones y fenómenos torrenciales que se producían en las zonas montañosas desprovistas de vegetación se hicieron evidentes. Tímidamente empezaron a abordarse, mediante la constitución de las llamadas Comisiones de Repoblación en las cuencas hidrográficas más afectadas. Inicialmente se crearon las de los ríos Júcar, Segura y Lozoya, y otra con un contenido algo diferente para la corrección y fijación de las dunas del litoral suroeste. Más adelante, en 1901 y en esta misma línea de actuación se constituyeron diez Divisiones Hidrológico-Forestales que cubrían ya la totalidad de las cuencas hidrográficas nacionales.

El primer paso importante en que, de una manera formal, se quiebra la línea política establecida y se anteponen consideraciones de interés general a los derechos de la propiedad privada, fue la Ley de 24 de junio de 1908, «disponiendo se consideren de interés general y de utilidad pública, además de los catalogados por el Ministerio, los montes y terrenos que deban repoblarse forestalmente siempre que se hallen en uno de los casos que esta Ley expresa». En la misma se disponía el establecimiento de zonas protectoras compuestas por «los montes existentes y terrenos que deban repoblarse, cualquiera que sea su dueño», siempre que se encontrasen en alguno de los casos siguientes:

«A. Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas.
B. Los que en su estado actual o repoblados sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas.
C. Los que eviten desprendimientos de tierras y rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos, defiendan canalizaciones o vías de comunicación o impidan el enturbiamiento de las aguas que abastecen poblaciones.
D. Los que saneen parajes pantanosos.
E. Los montes que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas o económicas de pueblos comarcanos.»

Si los montes afectados fueran de propiedad pública serían inscritos en el Catálogo, si de propiedad particular, en una relación de Montes Protectores que debería ser aprobada por el Gobierno, a propuesta de la administración forestal.

Las consecuencias de la inclusión en este régimen eran importantes: repoblación obligatoria de los terrenos desarbolados y explotación mediante planes dasocráticos previamente aprobados por la Administración en los montes naturales. En el caso de que la propiedad no estuviera conforme con las obligaciones establecidas, el Estado podría recurrir en concepto de utilidad pública a la expropiación forzosa de los terrenos.

Las condiciones establecidas para la repoblación forestal de estos terrenos, fueron extraordinariamente generosas: exención de impuestos, abono en concepto de pérdida de renta del 3 por 100 del valor de las tierras según amillaramiento durante todo el período de repoblación, ejecución de los trabajos por cuenta del Estado y posibilidad del reintegro del vuelo creado al propietario mediante el abono de los gastos realizados sin interés de ninguna clase.

Esta Ley es importante porque marca una nueva tendencia de tecnificación de la política forestal. La figura de los Montes Protectores, aunque de hecho no tuvo gran trascendencia por los limitados medios que se utilizaron, constituye la ruptura de los planteamientos conceptuales de la anterior etapa de liberalismo doctrinal. Es interesante destacar también la última cláusula de los condicionados anteriormente transcritos que, apartándose de los planteamientos ecológicos que inspiraban la Ley, refleja la preocupación de tutela sobre las haciendas municipales, que en el caso de los montes significaba la gestión de los mismos por la administración forestal ,aunque las rentas obtenidas correspondían a las Entidades propietarias.

Fue una etapa conservadora, de administración, si no brillante, dada la limitación de sus objetivos, si de gran efectividad y que sirvió para la formación de una administración forestal capaz y responsable, preparada para las nuevas e importantes misiones que le iban a ser encomendadas.

2.4. *Los nuevos planteamientos.*

Suele resultar difícil al estudiar la evolución de los planteamientos políticos con los que la Sociedad trata de resolver los problemas derivados de las necesidades de cada época, encontrar el momento exacto en que la inflexión se produce. Normalmente, existe un período de gestación en que las nuevas ideas empiezan a manifestarse, incluso a ser parcialmente operantes, de manera que, cuando se aceptan y se imponen con carácter general, en la mayor parte de los casos, lo que esto significa es la consolidación y reconocimiento de directrices que, en cierto modo, estaban ya en vigor.

En relación con la política forestal española se pretende diferenciar en este apartado la etapa que se acaba de estudiar, definida, como se ha visto, por la plena libertad de la propiedad privada para la utilización de sus fincas y terrenos forestales —libertad derivada del propio concepto de la propiedad— de una época subsiguiente en la que la Administración por razones de interés general y de utilidad pública, establece una tutela sobre la riqueza forestal que supone limitaciones importantes en los derechos de la propiedad. El momento en que estas limitaciones se

establecen de una manera general y compulsiva es fácil de determinar —setiembre de 1938— pero, anteriormente, ya se habían adoptado resoluciones en este mismo sentido con carácter transitorio o de vigencia interrumpida por avatares políticos, que significaban respuestas a situaciones inicialmente circunstanciales, pero que el desarrollo posterior de los acontecimientos las convirtieron en permanentes.

Este fue el caso de la demanda de productos forestales. España, crónicamente deficitaria de gran parte de ellos, recurría para su abastecimiento a los mercados extranjeros. Al desaparecer las posibilidades de comercio exterior durante la primera guerra mundial, la presión sobre los bosques nacionales fue tal, que llegó a temerse se produjera su devastación. Para conjurar este peligro se dictó la Ley de 24 de julio de 1918 denominada de Defensa de los Bosques, en la que se disponía la necesidad de autorización previa para la realización de cortas en los montes de propiedad particular.

Es interesante destacar el espíritu abierto que inspiró esta Ley que pretendía conseguir las colaboración de todos los elementos interesados para la resolución del problema existente. La administración forestal era solamente su instrumento ejecutivo, mientras que las decisiones correspondían en cada provincia a una Junta de Conservación de la Riqueza Forestal Privada que bajo la presidencia del Gobernador Civil se constituiría con esta finalidad. Las Juntas estaban formadas por cuatro Vocales del Consejo Provincial de Agricultura y Ganadería —representantes al fin y al cabo de la Administración—, tres Vocales propietarios de montes y dos industriales o comerciantes de madera. Debe considerarse como un gran acierto esta composición que reflejaba la idea, nueva en los planteamientos forestales nacionales, de vincular todos los intereses implicados en el proceso, tanto al sector de la producción como a los de la industria y del comercio. Pero esta Ley tuvo vigencia limitada, ya que en su propio articulado expresaba que su duración sería hasta seis meses después de terminada la guerra, ya que su objetivo era poner freno a la especulación desencadenada por los altos precios derivados del cierre de los mercados exteriores.

Sus resultados debieron de ser satisfactorios, porque, más adelante, cuando normalizadas ya las circunstancias exteriores, el aumento de las necesidades nacionales determinó nuevas presiones sobre los bosques, se adoptaron medidas análogas, aunque proyectadas con carácter permanente. Así, el 3 de diciembre de 1924 se promulgó un Decreto para «la regulación de las cortas de arbolado y roturación de monte bajo en los predios de propiedad particular». Este Decreto imponía también la autorización previa para la realización de cortas, pero en este caso la capacidad de decisión correspondía a los Gobernadores Civiles, previo informe de los Distritos Forestales, es decir, desaparecían las Juntas, con lo que se volvió a una política tecnificada basada únicamente en las posibilidades de los bosques —sector de la producción— sin vinculacón alguna con los restantes sectores de transformación y comercio. Esto debe considerarse como un error de planteamiento que, desgraciadamente, salvo algunos intentos de rectificación de los que se tratará más adelante, pero que no llegaron a consolidarse, ha quedado consagrado con carácter definitivo. El Decreto de referencia y la Real Orden de 1925 que lo desarrollaba estuvieron poco tiempo en vigor, ya que quedaron abolidos con la mayor parte de las disposiciones promulgadas por el Directorio Militar a la caída de éste.

Se volvió, por tanto, a las normativas derivadas de la Ley de Montes de 1863 y de la de Conservación de Montes y Repoblación Forestal de 1908, textos ambos desactualizados y que no respondían a las circunstancias existentes. Sin embargo, esta situación se prolongó hasta 1938 en que en 24 de setiembre se promulgó un nuevo Decreto para la Defensa de la Riqueza Forestal particular que imponía otra vez la autorización previa para las cortas y ordenaba además la realización del inventario de los montes de propiedad particular. Aunque en su parte expositiva se calificaban estas medidas como circunstanciales, sin embargo, se justificaban por razones no solamente transitorias derivadas de nuestra guerra civil, sino también en otras que había que considerar como permanentes «el aumento del consumo derivado de la normalización de las industrias», necesidades que fueron en aumento en años sucesivos, por lo que este Decreto continuó en vigor hasta el año 1957 en que fue recogido en la Ley de Montes entonces promulgada, todavía en vigor actualmente

Tiene este Decreto un gran contenido político que se refleja en los párrafos de su parte expositiva, que se transcriben a continuación:

«El déficit en que ha venido desenvolviéndose nuestra economía maderera, que en épocas anteriores obligaba a la importación de fuertes volúmenes, con la sangría consiguiente de divisas, se ha agravado ahora...».

«Por otra parte, la necesidad de conocer los recursos madereros de nuestros montes de propiedad particular, en libérrimo régimen de explotación, sin más ley que la voluntad de sus propietarios para efectuar las cortas, obliga a iniciar el inventario de esta riqueza forestal para reunir elementos de juicio que al Gobierno permita conocer el volumen de estos aprovechamientos y orientar nuestra política de importación nacional de esta primera materia, de forma que se perpetúe la conservación de los montes españoles.»

«... evitar aprovechamientos abusivos que pueden socavar una riqueza que, aparte de su utilidad individual, tiene un marcado aspecto de interés social, cuya protección y tutela no puede abandonar el nuevo Estado.»

Otra disposición importante de este mismo período, perfectamente coherente con la anterior, fue la Orden Ministerial de 21 de junio de 1938, en la que

se ordenaba la confección de un Plan General de Repoblación Forestal de España.

Con estos dos textos legales, más la Ley de 1908 que continuaba en vigor, quedaron eatsblecidos los fundamentos de la nueva política forestal que iba a estar en vigencia en los siguientes años.

2.5. *La gran expansión* (1938 *a* 1971).

Este período es el más fecundo en realizaciones y contenido en la historia forestal nacional. La conjunción de una decidida voluntad política que facilitó los medios legales y económicos necesarios con la eficacia de unos Servicios forjados en las difíciles etapas anteriores, dio lugar a algo que pudiera denominarse «Siglo de Oro Forestal Español». En esta etapa se consiguen resultados importantes, no sólo de orden material —repoblación forestal, ordenación de producciones, restauración hidrográfica, etc., etc.— sino también en los campos administrativo y legal, promulgándose una serie de disposiciones que establecieron de una manera precisa el estatus jurídico-administrativo correspondiente a la política forestal nacional.

Una de las actuaciones más trascendentes fue la creación en el año 1941 del Patrimonio Forestal del Estado, Organismo Autónomo con categoría de Dirección General que, además de la gestión de los montes del Estado, tenía como misión el desarrollo de los programas de repoblación forestal que habían sido estudiados. Con la constitución de este Organismo se producía la circunstancia, nueva en la historia nacional, de que la política forestal quedaba repartida entre dos Centros directivos del mismo rango, dependientes ambos del Ministerio de Agricultura.

La Ley de 10 de marzo de 1941 fue esencialmente una Ley de Repoblación y por la importancia de sus realizaciones, merece un comentario especial que se hará más adelante. La Ley de Repoblación de Riberas de los Ríos y Arroyos de 1941 y la de Repoblación Forestal y Ordenación de Cultivos en las Cuencas de los Embalses de 1951, deben considerarse como complementarias de la anterior, con proyección mucho más limitada para resolver principalmente cuestiones de competencia planteadas dentro de la propia Administración.

La existencia de dos Centros directivos de igual rango para el desarrollo de una misma política, resultó una solución poco satisfactoria, ya que ambos incidían sobre el mismo ámbito territorial con criterios no siempre uniformes. En 1952 las Divisiones Hidrológico-Forestales, cuya actividad era fundamentalmente repobladora, se incorporaron al Patrimonio Forestal del Estado, pero continuaron presentándose situaciones conflictivas, sobre todo en lo referente a la repoblación de montes incluidos en el Catálogo. La necesidad de un mando único se imponía y en 1955 se resolvió la situación haciéndose cargo el Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial de las funciones que correspondían al Director General del Patrimonio Forestal del Estado, aunque se mantenían los Organismos y estructuras existentes.

En 1942 se promulgó la Ley de Pesca Fluvial, que regula la utilización de este recurso en los ríos y aguas continentales en general, correspondiendo su administración a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, lo que determinó la necesidad de adaptar sus estructuras administrativas para esta nueva misión. Ya la propia Ley de Pesca Fluvial preveía la creación de un Servicio Técnico que se materializó en 1945 al constituirse el Servicio Nacional de Pesca Fluvial, concebido como Organismo Autónomo con unidades periféricas propias. En 1951 fue reestructurado, convirtiéndose en el Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza; ampliando por tanto su cometido a todo lo referente a caza, cotos, reservas y Parques Nacionales. Más adelante, en 1968, fue objeto de nueva reorganización, convirtiéndose en el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, con una denominación más acorde a las funciones que tenía encomendadas.

En 1957 se aprobó la Ley de Montes, actualmente en vigor, que sustituía a las ya más que obsoletas de 1863 y 1908, y englobaba o sustituía también, algunas otras disposiciones —que no han sido mencionadas en esta exposición por su menor trascendencia— referentes principalmente a diversos sistemas establecidos para estimular la repoblación forestal por propietarios privados.

La filosofía de esta Ley no suponía ninguna novedad, perfilaba y ratificaba determinadas actuaciones apoyadas hasta entonces en disposiciones de menor nivel. La tutela administrativa sobre la riqueza forestal privada se mantenía con gradación diversa dependiente de las características ecológicas de los montes: medidas muy rígidas para los Montes Protectores; autorización previa para la corta de especies de crecimiento medio y lento; y notificación de los propietarios en las de crecimiento rápido. También contenía medidas de estímulo para la repoblación por propietarios privados y algún intento tímido de aproximación al sector de transformación con la calificación de industrias de preferente interés forestal.

La Ley de Reservas Nacionales de Caza de 1966 inicia una nueva etapa de actuación sobre este importante recurso natural, cuya regulación general se establece mediante la Ley de Caza de 1970 que sustituyó a la hasta entonces vigente de 1902. Esta Ley es importante, con finalidades más amplias que la de simple regulación del ejercicio de la caza, pues significa en realidad un instrumento de protección para el conjunto de la fauna salvaje.

De esta manera quedaba regulada y definida la política forestal española con un enfoque marcadamente conservacionista y proyección sobre la totalidad de los recursos naturales renovables: agua, suelo, bosques y fauna salvaje.

2.6. *La repoblación forestal.*

La repoblación forestal nunca constituye una finalidad en sí misma. Dentro del concepto del uso múltiple de los montes, siempre presente con sus proyecciones económicas, ecológicas y sociales, en la creación de nuevas masas forestales, suele perseguirse preferentemente una de estas tres finalidades, que es la que las califica y determina.

El planteamiento fue tal vez algo diferente para el Plan de Repoblación Forestal de España. Evidentemente, se pretendían también estos resultados o, mejor dicho, se contaba con ellos, pero las motivaciones que decidieron emprender una actuación tan importante fueron en gran parte extraforestales. En una época muy difícil para el país —recién terminada la Guerra Civil y en plena contienda mundial— se pretendía impulsar la economía de las zonas rurales más deprimidas —con un enfoque de tipo keynesiano— mediante la creación de los puestos de trabajo y demás inversiones necesarias para la realización del Plan.

Fue, por tanto, una decisión política, con finalidades económicas de orden general, no sectoriales, y debe reconocerse su acierto y oportunidad, pues dada la índole de los trabajos y los medios entonces existentes la casi totalidad de las inversiones realizadas correspondían a mano de obra, con lo que se conseguían en plazo inmediato los objetivos sociales pretendidos, mientras se creaba una importante riqueza para los años futuros.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, no puede extrañar que sobre todo, en la primera época, no se aplicasen siempre prioritariamente criterios técnicos forestales para la localización de los trabajos, ya que las motivaciones sociales eran predominantes. Debe considerarse también que, en aquellos tiempos de escasez, las tierras se aprovechaban hasta el límite de sus posibilidades productivas, cultivándose terrenos, hoy claramente calificados como marginales y que, por tanto, los que quedaban disponibles para repoblación forestal eran, en la mayor parte de los casos de poca calidad.

Las necesidades de reconstrucción forestal eran muy grandes. En el estudio realizado en 1938 se estimaban, según criterios vocacionales de viabilidad ecológica, en diez millones las hectáreas de posible repoblación. Es una cifra importante, sobre todo si se tiene en cuenta que representa el 40 por 100 de la superficie de vocación forestal del país y que los bosques naturales —en mejor o peor estado de conservación— cubrían solamente otro 40 por 100. La superficie restante estaba constituida por terrenos en que bien por causas naturales o producidas —principalmente erosión— no era aconsejable la introducción de especies arbóreas.

Los trabajos se iniciaron a partir del año 1940. Desde un principio se puso en evidencia que la principal dificultad para la realización del Plan sería la de disponer de los terrenos necesarios, no obstante la existencia de tan extensas zonas desarboladas. Las consecuencias negativas de la desamortización, en el campo forestal, se ponían otra vez de manifiesto. Los nuevos propietarios, que en una gran proporción no habían vacilado en destruir los bosques para realizar sus existencias, acogieron sin ningún entusiasmo las posibilidades de repoblación, pese a las ayudas y estímulos que establecía la Ley.

Resultaba evidente que lo que se consiguiera sería lo que pudiera hacer diretcamente la propia Administración. Para conseguir los terrenos necesarios, la Ley consideraba diversos procedimientos: adquisición por acuerdo voluntario, expropiación si quedaban incluidos en perímetros de repoblación obligatoria y el propietario no aceptaba las responsabilidades que le correspondían y el establecimiento de consorcios de repoblación. Se utilizaron las tres posibilidades, pero, con mucho, la más empleada fue la última. El 78 por 100 de las repoblaciones realizadas lo han sido sobre terrenos consorciados, pero es muy significativo añadir que de los 2.750.000 hectáreas que han sido objeto de consorcio, solamente 477.000 —menos del 20 por 100— lo han sido en terrenos de propiedad particular, lo que constituye un indicador más de la falta de interés de los propietarios privados en los problemas forestales.

Los consorcios de repoblación resultaron un instrumento utilísimo cuyas ventajas van más allá de la sola finalidad de disposición de terrenos. Consisten en un acuerdo voluntariamente establecido entre el propietario y la Administración, por el cual ésta —sin variación de la titularidad y a los solos efectos de la repoblación— se hace cargo de los terrenos y ejecuta por su cuenta todos los trabajos necesarios. La masa forestal creada es propiedad de la Administración que debe abonar al dueño del terreno una participación previamente establecida del valor de los productos que se obtengan. Los consorcios tienen establecido un período de vigencia y si al final del mismo la Administración se ha resarcido de los gastos realizados, devuelve los terrenos al propietario con el arbolado y mejoras efectuadas. Si no es así, puede prolongarse el contrato o buscar otra solución equivalente. Incluso, aunque la amortización se haya producido, puede establecer de mutuo acuerdo un nuevo contrato por el que el Servicio Forestal se hace cargo de la administración y gestión de la finca. Mientras están en vigor estos contratos, las fincas afectadas quedan exoneradas de tributación.

El acierto de los consorcios fue evidente, ya que con ellos se lograba algo conveniente para ambas partes; la Admnistración disponía de terrenos sin necesidad de realizar desembolsos previos; el propietario, a costa del sacrificio temporal de las rentas —nunca demasiado importantes en esta clase de fincas—, se veía libre del pago de impuestos y descargado de toda responsabilidad y gastos, mientras se revalorizaban sus propiedades.

Pero, además, desde el punto de vista de la producción se conseguía un efecto complementario: el de

la concentración de la oferta de madera, cuestión esta de la mayor importancia para el establecimiento de una política económica clara en el sector. Uno de los mayores inconvenientes del minifundio agrario —nunca bien resuelto a través de los costosos planes de concentración parcelaria— el de la atomización de la oferta, quedaba así resuelto. La Administración controlaba importantes cantidades de una materia prima con lo que podía promover industrias o establecer contratos desde una posición fuerte ante el sector consumidor.

Con el transcurso del tiempo se vio que las posibilidades de este sistema se estaban agotando. Era una solución óptima para ciertas fincas y cierta clase de propietarios. Pero la pérdida o disminución de renta durante el período de repoblación y maduración de la madera era evidentemente un factor limitativo. Además, las circunstancias económicas nacionales habían variado profundamente. Un rápido proceso de industrialización había determinado una fuerte demanda sobre la madera. Los planteamientos generales habían cambiado. Existía un sector industrial —principalmente el de tableros y pastas celulósicas— con interés y posibilidad de aportación de capital para garantizar la materia prima que necesitaba. La Administración continuaba interesada en seguir con los planes de repoblación establecidos, cada vez más necesarios, ya que los déficits de madera y de productos elaborados suponían una importante pérdida de divisas para la economía nacional. Por último, existían también, cada vez en mayor número, una serie de propietarios de terrenos agrícolas marginales que buscaban una nueva dedicación para los mismos, pero que no podían prescindir de una rentabilidad a corto plazo.

Para armonizar estos intereses se puso a punto una nueva fórmula, un consorcio tripartito que vinculaba a la administración, al propietario de los terrenos y a la industria consumidora. Aunque estos consorcios mantenían sustancialmente la misma filosofía de los anteriores, ofrecían, sin embargo, modificaciones sustanciales. La madera producida sería destinada al industrial implicado en el consorcio, a precio resultante de la aplicación de fórmulas establecidas o de productos análogos licitados públicamente en montes testigos previamente determinados. Desde el momento de la firma del contrato, el industrial abonaba anualmente al propietario determinadas cantidades a cuenta del valor de la madera. Al realizarse la masa creada se efectuaba una liquidación en la que la Administración retenía sus porcentajes en las mismas condiciones que si fuera un consorcio simple, entregando el resto al propietario del terreno, previa deducción de las cantidades anticipadas que se reintegraban al socio industrial. La fórmula resultó también muy apropiada, utilizándose principalmente en las áreas de influencia de las industrias.

Con todo este abanico de soluciones los resultados obtenidos fueron realmente espectaculares. Al final del período considerado —en 31 de diciembre de 1971— se habían repoblado, dentro del Plan establecido, dos millones y medio de hectáreas, de las cuales solamente poco más de veinte mil correspondían a la acción de propietarios particulares; aproximadamente, quinientas mil lo fueron en terrenos adquiridos por el Estado y las restantes por el sistema de Consorcio.

2.7. *La vinculación monte-industria.*

También en este período se hicieron algunos intentos para conseguir una mayor proyección de la política forestal hacia la transformación y comercialización de los productos de los montes. Esta concepción integral de la política forestal, con un planteamiento vertical, no ha existido nunca en España, ya que, en nuestro país se ha considerado siempre con una finalidad de protección hacia los bosques, de adecuar sus producciones a las posibilidades potenciales dentro de un principio general de persistencia, de conservación. Corresponde a una situación deficitaria en productos forestales con demanda muy superior a la posible oferta y sus objetivos son los de evitar que un aprovechamiento excesivo pudiera destruir las fuentes de producción. Las necesidades adicionales del mercado nacional se satisfacían mediante importaciones.

En 1952, avanzando un paso en este camino de integración, se definieron las industrias forestales, consideradas como de primera transformación —aserrío, destilación de resinas, carbón vegetal, corcho y esparto— cuya competencia correspondía al Ministerio de Agricultura.

En 1955 se concretó que esta competencia se ejercería a través de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial. Fue, pues, el momento de mayor integración vertical de la política forestal, aunque faltaron, sin embargo, conexiones con las industrias químicas y de trituración de la madera y con el sector del comercio exterior.

Esta falta de coordinación que ha impedido la consideración conjunta de todos los intereses implicados, ha sido una característica constante en la política forestal española, no obstante su evidente necesidad que había quedado repetidamente de manifiesto a través de periódicas crisis que obligaron a adoptar soluciones coyunturales. Así, por ejemplo, pasado el período de autarquía forzosa de los años 1914 a 1918, vino una etapa de liberación comercial, que fue deteriorando gradualmente la economía forestal. En 1929 la situación era tan crítica que se constituyó una Comisión Mixta Asesora de la Madera para estudiar posibles soluciones. El resultado fue la sugerencia de constituir un órgano de asesoramiento permanente, la Junta de Racionalización de la Producción Maderera y de su Industria, que en 1930 pasó a denominarse Junta Inspectora de la Economía Maderera Nacional, cuyos principales cometidos serían la fijación de cupos de importación y demás actividades relacionadas con la regulación del mercado nacional. La labor de esta

Junta no llegó a ser apreciable, pues fue disuelta el propio año de 1930 y restablecida la libertad de importación. Se produjo una nueva depresión en el factor maderero, lo que determinó que en 1933 se crease la Comisión Mixta de la Madera, que funcionó hasta el año 1936 con un cometido análogo al de la Junta de 1930.

Desde la terminación de la Guerra Civil española y durante la contienda mundial volvió a producirse la situación de autarquía del período 1914-1918, con su secuela de altos precios para los productos forestales y la necesidad de adoptar medidas cautelares para evitar la abusiva explotación de los bosques. En 1948 se creó el Servicio de la Madera dependiente de los Ministerios de Agricultura, Industria y Comercio. Este Servicio fue suprimido en el año 1959 al normalizarse el comercio exterior y pensar que con ello quedarían resueltas las dificultades de abastecimiento existentes, con un enfoque excesivamente limitado a las necesidades del mercado, sin tener en cuenta sus repercusiones en el sector de la producción.

Nuevamente la afluencia de productos exteriores determinó la caída de los precios nacionales y se produjo una situación de crisis. En este caso, sin embargo, la situación era más compleja, pues la elevación del nivel económico nacional había determinado una variación en la estructura de la demanda de los productos forestales, que cada vez precisaban de un mayor grado de elaboración para atender las necesidades del consumo. A falta de una industria de transformación adecuada, las importaciones se orientaban cada vez más hacia productos elaborados o semielaborados. De esta manera, se producía un círculo vicioso por el que el déficit nacional de algunas producciones se debía no a la falta de la materia prima necesaria, sino de industrias de transformación, cuya instalación resultaba dificultada por la abundancia de productos importados. De todo ello, la consecuencia era que la madera nacional o no se utilizaba, o no se conseguía un empleo económicamente satisfactorio. La situación se complicaba más por el hecho de que en el año 1962, por una reorganización del Ministerio de Agricultura, las industrias forestales de primera transformación pasaron de la competencia de la Dirección General de Montes a otro centro directivo de reciente creación, la Dirección General de la Economía de la Producción Agraria, con lo cual se introducía un elemento más, capaz de adoptar decisiones en el campo de la política forestal.

Todo ello determinó que en el año 1969 se constituyese una Comisión Interministerial para el estudio de los problemas de carácter económico del sector forestal, cuyas conclusiones fueron elevadas en el año 1971, y entre las cuales figuraba la necesidad de establecer algún sistema de coordinación entre todos los sectores interesados.

Durante esos mismos años se estaban produciendo paralelamente modificaciones importantes en las circunstancias del sector. La rápida expansión de las industrias de tableros, principalmente los de partículas, tan adecuados a las producciones y estructuras de los bosques nacionales, y la modernización de las de celulosas a través de la acción concertada establecida por el Gobierno, determinaron una estrecha coordinación entre los Ministerios de Industria y de Agricultura, que permitió la racional ubicación de las nuevas factorías y una adecuada utilización de los recursos nacionales, con lo que la situación de crisis quedó en gran parte superada. Con este espíritu fueron establecidos los consorcios tripartitos, de los que se trató en su momento. Los buenos resultados obtenidos de esta colaboración entre los sectores de la producción y de la industria transformadora, parecen confirmar la procedencia de las medidas sugeridas por la Comisión Interministerial.

2.8. *El momento actual.*

La situación actual se deriva de la reorganización efectuada en el Ministerio de Agricultura el año 1971. Aunque las directrices políticas y los grandes programas del Departamento no han sido modificados, es evidente la posible trascendencia de una reforma tan profunda que va más lejos de un simple reajuste de estructuras.

Si la correlación entre los resultados y las estructuras es evidente en el desarrollo de cualquier política, en el caso de la Administración Forestal lo es mucho más, tanto por su contenido ejecutivo como porque —al menos en España —la iniciativa privada, como ha podido apreciarse a lo largo del presente estudio, ha respondido con un interés muy escaso de colaboración a los planes establecidos y la gran mayoría de las realizaciones conseguidas lo han sido por acción directa de la propia Administración. También ha quedado de manifiesto que esta falta de respuesta de la iniciativa privada no es consecuencia de causas circunstanciales, sino que obedece a una realidad profunda, la fragilidad de la mayor parte de los ecosistemas forestales del país, que impone serias limitaciones en su utilización, no existentes en otros sectores productivos. El propietario de montes —más propietario que selvicultor— se siente discriminado en relación con los planteamientos más liberales en otros sectores, molesto por la tutela del Estado y limitadas sus posibilidades de beneficio, lo que justifica en cierto modo, su falta de interés, su marginación de la política forestal.

Las consecuencias de la reestructuración en la Administración Forestal han sido muy importantes. Realmente ya no puede hablarse de una Administración Forestal propiamente dicha, incluso el concepto de lo forestal ha desaparecido. Lo que representaba ha quedado repartido en concepciones más amplias, basadas en principios de funcionalidad, diferenciándose las distintas esferas de actividades: producción, investigación, comercialización, etc., y rompiendo la clásica se-

paración sectorial de los dominios agrícola, forestal y ganadero.

En este planteamiento, en el que lo funcional priva sobre lo específico, se han agrupado diversas actividades relacionadas con los bosques, la vida salvaje, los espacios naturales, etc., en un concepto de conservación de la Naturaleza. Con la finalidad de desarrollar estas actividades, mas algunas otras derivadas de consideraciones de tipo administrativo —gestión y administración de la riqueza forestal pública —se ha constituido el Organismo Autónomo, Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) con rango de Dirección General. El ICONA ha heredado la mayor parte de las funciones forestales clásicas que correspondían a la extinguida Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, con excepción de lo relacionado con la investigación, la lucha contra las plagas forestales y —lo que es más polémico— ciertas actividades en los montes de propiedad particular.

Apurando el concepto de funcionalidad, se ha pretendido diferenciar los montes con dedicación de producción, de aquéllos en los que los condicionamientos ecológicos son primordiales. Esta separación —técnicamente difícil, y en pugna con la moderna ortodoxia forestal, que considera el uso múltiple del bosque como un algo único e indivisible— se ha basado teóricamente en la figura de los Montes Protectores que quedan bajo la jurisdicción del ICONA y los restantes de propiedad particular que corresponden a la Dirección General de la Producción Agraria. El concepto de Montes Protectores que recoge la vigente Ley de Montes es básicamente el mismo que fue establecido en la Ley de 1908 y del que se trató con detalle en su momento. Como la formación del Inventario de Montes Protectores es muy laboriosa, se ha buscado una solución de transición, controlando ICONA los montes de propiedad particular poblados por especies de crecimiento lento y medio, y la Dirección General de la Producción Agraria, los de especies de crecimiento rápido.

Las repercusiones más importantes de la reforma son: en el ámbito forestal, la ruptura de la unidad de gestión de la política del sector, volviéndose, en cierto modo, a la situación que existió en el período de 1941-1955; para la administración no autónoma del Departamento, las dificultades derivadas de haber establecido en su estructura orgánica puestos de trabajo de carácter politécnico, cuando el personal de que dispone procede de Cuerpos Especiales con formación sectorial, agrícola, forestal o ganadera. Las consecuencias de los nuevos planteamientos están por ver. Todavía no ha pasado tiempo suficiente para poder valorar sus resultados.

En el momento actual, por tanto, las facultades de decisión en materias de política forestal están muy repartidas dentro de la Administración, si se entiende la política forestal en el sentido más amplio, esto es, con proyección horizontal hacia la totalidad de los recursos naturales renovables, y vertical hacia la utilización y comercialización de las producciones. Al Departamento de Agricultura corresponde la competencia en los sectores de la producción, investigación e industrias de primera transformación; al de Industria, todo lo relacionado con la gran industria de transformación, celulosas, papel y tableros en sus diferentes modalidades; al de Comercio compete la política de importaciones y exportaciones, de indudable trascendencia para la economía de los bosques. Pero, además, dentro del propio Ministerio de Agricultura, como ha podido apreciarse, son varios los centros directivos interesados: el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza y la Dirección General de la Producción Agraria, en lo relacionado con la producción de los bosques y repoblación forestal; la Dirección General de Industrias y Mercados en Origen de Productos Agrarios, para las industrias forestales de primera transformación, y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, en lo concerniente a la investigación y estudios tecnológicos.

2.9. *La política del medio ambiente.*

Las inquietudes manifestadas en la mayor parte de los países en relación con la preservación del medio ambiente, supone una ampliación del concepto de conservación de la Naturaleza, que pasa de lo referente a los ecosistemas naturales productivos, a la totalidad del medio físico natural.

En España se ha considerado también la necesidad de armonizar los procesos de desarrollo económico con la protección del medio ambiente, planteándose como un problema de coordinación de actividades, cuya solución no es fácil, pero que resulta necesario acometer. Ello determinó la creación en el mes de abril de 1972 de una Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, integrada por catorce de los Ministros del Gobierno. Como órgano de trabajo se constituyó la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), formada inicialmente por diecinueve miembros con categoría de Director General y ampliada a treinta y cuatro en 1974. La finalidad de estos Organismos es la de coordinar y asegurar la unidad de programación de todas las acciones relacionadas con el medio ambiente y, muy especialmente, la defensa contra la contaminación y deterioro ambiental, pero correspondiendo la ejecución de las medidas adoptadas en cada caso a los Departamentos Ministeriales competentes.

Dentro de la CIMA se han establecido siete Comités especializados en correlación con los grandes sectores en que se ha dividido la política ambiental. De uno de ellos, el de Defensa de la Naturaleza y del Medio Ambiente Rural, es Presidente, el Director del ICONA. De esta manera, la función del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza queda encajada de una manera coherente en los grandes esquemas establecidos para la política nacional.