
*Josefina Gómez Mendoza y
Rafael Mata Olmo (*)*

*Actuaciones forestales públicas
desde 1940. Objetivos, criterios y
resultados (**)*

La importancia y las repercusiones de las actuaciones de carácter forestal llevadas a cabo por la administración pública desde 1940 no han sido bien estudiadas por los investigadores del mundo rural, geógrafos, sociólogos e historiadores de la economía. Una óptica ruralista, a veces demasiado atenta a la crisis de las sociedades rurales, ha ocultado a menudo intervenciones forestales que tienen un ritmo y una lógica productiva distintos: el monte –y más todavía el bosque– y la agricultura pertenecen a dos órdenes de preocupación diferentes. A su vez, los planteamientos ecológicos actuales parecen haber optado voluntariamente por la incomprensión de la política forestal adoptando posiciones maniqueas, demasiado generalistas y no siempre respetuosas con la realidad de los hechos. Por su parte, los forestales han sido víctimas, al explicar su gestión, de la contradicción inherente a su doble condición de técnicos de la producción y de la conservación.

El resultado es que la política forestal y sus repercusiones territoriales siguen siendo mal conocidas. Y ello es tanto más

(*) Universidad Autónoma de Madrid.

(**) Este trabajo fue presentado al seminario sobre «Medio siglo de cambio rural en España», celebrado en Alicante durante los días 6 y 8 de mayo de 1991 y patrocinado por el Instituto Juan Gil-Albert de la Diputación Provincial de Alicante.

grave cuanto que abarca actuaciones plurales y complejas y tiene plasmaciones regionales muy distintas. Pero, además, ha intervenido de modo muy notable sobre los procesos naturales y ha alterado usos y aprovechamientos del suelo, dando lugar, en definitiva, a nuestro juicio, a una de las mayores transformaciones de paisaje de la historia contemporánea. Por ello parece necesario un estudio atento y libre de prejuicios de sus directrices, modalidades y resultados. En este trabajo intentamos una primera reflexión de carácter general, conscientes de la provisionalidad de nuestras hipótesis y conclusiones. La abundancia, calidad y relativa continuidad de la información editada –Memorias de la Dirección General de Montes, Estadística Forestal, Estadística de los Montes de Utilidad Pública, para algunos años–, el extraordinario volumen de documentación movilizado en 1971 para la elaboración de un inventario de repoblaciones y la existencia –no hay que olvidarlo– de la muy valiosa Colección Legislativa Forestal, si bien nos permiten ya hacer algunos comentarios sobre los resultados de la política repobladora, los convierten también en parciales y provisionales, tanto por el estado en que aún se encuentra el estudio de las fuentes citadas como porque sólo su contrastación a distintas escalas y la investigación de casos concretos y ejemplares podrá completarlos y confirmarlos. Particularmente imprescindible es trabajar a estas escalas mayores para proponer valoraciones de los efectos ecológicos y socioeconómicos de las repoblaciones.

Apenas diremos aquí nada sobre el particular, ni estamos en condiciones de hacerlo.

LOS ANTECEDENTES

Hay que buscar los antecedentes de la política forestal llevada a cabo por el régimen franquista desde 1940 –fundamentalmente a través del Patrimonio Forestal del Estado (P.F.E.)– en la elaboración doctrinal, en las disposiciones legales y en las actuaciones de los cuatro primeros decenios del siglo. En primer lugar, las disposiciones de 1908 introdu-

cen una contraposición, independiente de la posesión, entre montes protectores (concepto procedente del derecho germánico) y montes productores, que vino a superponerse a la clásica dicotomía entre montes públicos y montes privados, característica de la peculiar historia territorial española y, sobre todo, de la historia desamortizadora. Si bien es cierto que esta distinción no quedó consagrada, en este período, por actuaciones importantes, también lo es que ayudó a formar los servicios técnicos que podían llevarlas a cabo: las divisiones hidrológico-forestales y las secciones forestales de las confederaciones hidrográficas.

En segundo lugar, la ley republicana de 1935 que, durante el bienio derechista, creó el Patrimonio Forestal introdujo no sólo la idea de que había que reconstituir un patrimonio estatal de montes, sino también de que las repoblaciones habían de hacerse con especies de turno corto y, sobre todo, por interés social. Quedaba así provisionalmente derrotada la vieja inclinación forestal a dar preferencia a la función física de los montes altos sobre su función productiva. Lo que tiene su manifestación más tajante en las palabras pronunciadas por Echevarría Ballarín con motivo del Congreso de la Madera de 1932: «(Debido al crónico déficit maderero) se han invertido los términos del problema; antes se hablaba de encontrar especies forestales que vegeten bien en montes de suelo y clima determinados. Hoy hay que encontrar terrenos apropiados para las especies que la industria de pastas impone» (Echevarría Ballarín, 1932, 389). Y el mismo autor apuntaba que tanto las regiones litorales del Norte como el litoral atlántico andaluz reunían las condiciones adecuadas.

Ello ocurre en relación con el desarrollo experimentado por la ciencia forestal en los últimos diez años antes de la guerra; en concreto, gracias al Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias, que había iniciado la elaboración del mapa forestal de España (con Luis Ceballos como principal artífice) y las experimentaciones de aclimatación de especies y de mejora de pastizales, entre otras cosas. Esto último suponía también la derrota de otra antigua obsesión

forestal, la de la incompatibilidad del monte alto con la ganadería, que con tanto ahinco sostuvo el creador del sistema de ordenaciones, Lucas de Olazábal. No es casual —como veremos—, que uno de los primeros en promover que se aceptara por parte de los técnicos forestales una reglamentación más generosa de los pastos en los planes de aprovechamiento fuera Joaquín Ximénez de Embún y Oseñalde, responsable de la sección forestal de la Confederación del Ebro durante la dictadura, autor de la parte forestal del Plan republicano de Obras Hidráulicas y al que el gobierno de Burgos encargó, ya en 1938, que redactara, junto con Ceballos, un Plan General de Repoblación Forestal, concluido en 1939 (1).

Precisamente lo temprano de este Plan es buena muestra de la importancia que el régimen de Franco confería a la cuestión. De él sólo vamos a retener ahora tres ideas. La primera es que funda su razonamiento —con impecable respeto a los conocimientos de la época— en el principio de que la degradación forestal española se puede invertir en el sentido de reinstaurar, mediante etapas progresivas sucesivas, el bosque de frondosas climácico. En efecto, Luis Ceballos, autor de esta parte del Plan, empieza por mantener que la clímax española está representada por el bosque de frondosas: «Para España, este óptimo biológico, salvo contadas excepciones (...) está representado por el monte alto (...). Todos los climas de España son adecuados para el bosque en una u otra de sus formas (...). Y si aun hacemos abstracción de algunos casos particulares, correspondientes a determinadas zonas de alta montaña, dunas y arenales interiores, nos atreveríamos a afirmar que este óptimo natural no sólo está representado en España por el bosque, sino

(1) Sobre la evolución de los puntos de vista forestales en cuanto a especies productivas, mayor compatibilidad de la actividad pastoral con la forestal y estímulos a la iniciativa privada para la producción de monte alto —ejes de lo que en los años diez se llamó «la nueva economía forestal»— puede verse el libro de Josefina Gómez Mendoza: *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*, Icona-1992. Se encontrará también en él una amplia referencia a las muy interesantes y contrastadas personalidades científicas y técnicas de Lucas de Olazábal, Joaquín Ximénez de Embún y Luis Ceballos Fernández de Córdoba, entre otros.

por el bosque de frondosas, quedando los pinos, y, en general, *las resinosas frugales relegadas a representar etapas anteriores al óptimo o derivadas por la degradación del mismo*» (Plan, 1939, 44-45) (2). Ahora bien, la Fitogeografía y la Fitosociología —«ciencias independientes», se cuida de señalar Ceballos, pero capaces de proporcionar información preciosa a las economías nacionales— permiten establecer que el dinamismo de las asociaciones vegetales puede tener también un sentido progresivo: «Pues si bien nuestras alusiones han sido hasta ahora a las etapas de regresión, es evidente que estas mismas etapas resultarán progresivas si se recorren en sentido inverso como en efecto ocurre en algunos montes defendidos de abusos y daños» (Plan, 1939, 52). Bastaría, para restablecer la cubierta arbórea, tomar medidas activas estimulantes de progresión biológica. El técnico puede proceder deteniendo la regresión, favoreciendo la entrada del matorral, y después, dando paso artificialmente a los pinos, *P. sylvestris* y *P. halepensis*, «que en su día podrán servir de antesala al haya y a la encina, respectivamente» (Plan, 1939, 53). La «etapa de pinares» aparece así como un requisito biológico y técnico de la restauración forestal (figura 1).

La segunda conclusión del Plan de Repoblación que nos interesa es que opta por atender equilibradamente a las ne-

(2) El modelo de evolución basado en la «sucesión» que considera a la vegetación potencial peninsular constituida casi invariablemente por frondosas y a las formaciones de coníferas, en su mayoría, como etapas de sustitución ha sido el más habitualmente sostenido por geobotánicos y fitosociólogos hasta tiempos recientes. Una buena expresión de él es el mapa de vegetación potencial de la Península Ibérica de Rivas Goday, de 1966, que no reconoce ningún papel terminal a las coníferas en la región mediterránea. Recientemente, Margarita Costa Tenorio y otros autores han tachado este modelo de «rígido y simple», admitiendo, como hipótesis más probable, consecuencia de sus estudios con testimonios fósiles, la existencia de bosques de frondosas, de coníferas y mixtos de frondosas-coníferas con tipos puros y modalidades de combinación muy diversa. «Un modelo basado casi exclusivamente en el papel terminal de las frondosas no se sostiene. Hay que decir que casi todas nuestras coníferas pueden jugar el papel de especies dominantes en los ecosistemas terminales ibéricos, paralelamente a su conocido papel en las etapas regresivas». En apoyo de su tesis, citan la siguiente afirmación de Quezal de 1980: «Contrariamente a tradiciones tenaces, hoy es indudable que el área actual de las coníferas en la región mediterránea procede del Cuaternario. El hombre ha intervenido modificando, voluntariamente o no, su extensión pero no ha llegado a producir una transformación profunda de sus áreas» (M. Costa *et al.*, pp. 48 y 50).

La tercera opinión de los autores del Plan que queremos suscitar es la de los obstáculos que para las repoblaciones masivas planteaban determinadas formas comunales de propiedad y todas las manifestaciones, más o menos residuales, de los aprovechamientos comunes. Hay un «confuso estado posesorio» –se dice– de muchos montes, realizándose usos comunales en los de propios, existiendo montes desamortizados comprados por socios de vecinos, o manteniéndose servidumbres ganaderas. Los autores muestran, en todo caso, un notable realismo para la época y el ideario forestal dominante, reconociendo que, por muy abusivos que se estimen los usos de los montes, hay ciertos equilibrios económicos y sociales de las comunidades rurales basados en ellos, por lo que el ingeniero forestal debe siempre actuar con prudencia y, en todo caso, arrostrar los costes de la impopularidad. «Tenemos nuestro territorio mejor o peor aprovechado pero no improductivo, tenemos establecida una producción agrícola y una producción pecuaria y una producción forestal, y entre ellos se divide el territorio; tenemos un equilibrio económico fundado en esa distribución y una población agrícola acostumbrada a ella, y es claro que, si aquella distribución no es la que parezca más conveniente, hay que cambiarla, pero al afectar a grandes superficies, la adaptación a nuevas condiciones no se puede hacer de repente, ni el cambio en cualquiera de los factores de producción se puede acometer, sin asegurarse antes de que su repercusión en los demás factores no será funesto» (Plan, 1939, 334).

Hay que tener en cuenta, pues, que los disfrutes abusivos de los montes corresponden, además de a la incultura y a la rutina, tan a menudo invocadas, a las necesidades de las poblaciones comarcanas, a unos géneros de vida adaptados a unas condiciones de existencia difíciles. La acción forestal, por consiguiente, deberá coordinarse con trabajos rurales de otra índole, intensificación cultural y transformación ganadera, en particular, que permitan a los roturadores y a los pastores y ganaderos adaptarse a

las nuevas condiciones (*Ibíd.* 255). No se puede resolver el problema forestal pensando sólo en los montes y las restricciones de uso deben ir acompañadas de sustituciones, lo que, en todo caso, no debe hacer pensar en aplazar la repoblación.

LAS DIRECTRICES DE LA POLÍTICA FORESTAL: LOS DOS PRIMEROS DECENIOS

No parece probable que los ejecutores de la política del Patrimonio Forestal, reorganizado en 1941, siguieran el Plan de Repoblación, ni siquiera que lo conocieran en el detalle de sus propuestas regionales. No deja de ser significativo a este respecto que ninguno de sus dos autores tuviera un papel protagonista en la nueva etapa forestal. Ximénez de Embún, el más político de los dos, fue nombrado consejero del Patrimonio Nacional en 1940 y, en mayo de 1942, Delegado del Ministerio de Agricultura en el Sindicato de la Madera y el Corcho, cargo en el que cesó menos de cuatro meses después.

Por el contrario, de la «concreción» del Plan de Repoblación se encargó en 1940 a los ingenieros de montes Tomás de Villanueva y Angel Esteva (Martín Lobo, 1965, 137). La «concreción» se limitó de hecho a la repoblación de los seis millones de hectáreas en función de las necesidades estimadas de cinco millones de metros cúbicos de madera, proponiéndose ahora la siguiente distribución: 5.678.625 hectáreas en total, de las que 1.422.650 con finalidad exclusivamente protectora y 4.255.975 para la obtención de productos. Para el primer decenio, 1941-1950, se fija la meta de 624.740 hectáreas, de las cuales 488.250 repobladas con pinos (81.750 con misión protectora en cuencas) y 136.490 con abetos, hayas, castaños, robles, alcornocales, encinas, chopos, eucaliptos, etc. Estas cifras resultan elocuentes de las des-

viaciones producidas con respecto al Plan Ximénez de Embún-Ceballos (3).

Los antecedentes descritos aclaran, en todo caso, las opciones que se tomaron en el período inicial y que son fundamentales para comprender lo ocurrido en los cincuenta años transcurridos desde 1940, dado los ritmos de crecimiento arbóreo y teniendo en cuenta también que las medidas posteriores fueron en buena parte rectificaciones de un esquema inicial *coercitivo* (los consorcios tenían un carácter confiscatorio y convertían de hecho al Patrimonio en copropietario), demasiado *centralizado* [la autonomía del Patrimonio como centro de gasto se ejerció de hecho como hegemonía del mismo sobre los demás servicios forestales –distritos, divisiones hidrológico-forestales– y presión sobre diputaciones y ayuntamientos (4)] e *ilusorio* en sus presupuestos de que la repoblación era siempre un negocio (5). Más que plantear aquí los mecanismos e instrumentos jurídicos a través de los

(3) Los datos sobre el Plan Villanueva-Esteva están tomados del artículo de Manuel Martín Lobo: «Veinticinco años de paz octaviana en los montes españoles». Según dice el mismo autor, para la redacción se apoyó, además de en las Memorias del Patrimonio y de la Dirección General de Montes, en el trabajo inédito de Luis Giménez Radix, titulado «P.F.E. Veinte años de actuación (1939-1959)».

(4) La competencia entre la Dirección General del Patrimonio Forestal del Estado y la de Montes, Caza y Pesca Fluvial parece haber sido constante. Por Ley de 15 de julio de 1952, se sometía a la primera el Servicio Nacional Hidrológico-Forestal, con el afán de que aprovechara «las grandes ventajas del gran y potente instrumento repoblador» con que contaba el P.F.E. y sin perjuicio de que conservara «su añeja fisonomía, sus características (y) su específica finalidad: restauradora de montañas, extintora de torrentes, contención de aludes, consolidación de suelos inestables e inmovilización de dunas». En 1953, se creaba la figura del Delegado Provincial de Montes, como «jerarquía» capaz de coordinar y armonizar los servicios y de solucionar las fricciones con tacto y prudencia. Finalmente, en 1955, por Decreto Ley de 1 de julio, se establecía la unidad de dirección en cuestión forestal, pasando la Dirección de Montes a ejercer las competencias de la del P.F.E., auxiliada de dos subdirecciones, la de Montes y Política Forestal y la de P.F.E. Ello no fue impedimento para mantener, en lo que a realización de trabajos se refiere, la independencia de actuación del P.F.E., que conservó su carácter de organismo autónomo. Pero más aún, y para que no cupiera duda sobre quién triunfaba: unos días después el antiguo Director General del P.F.E., Paulino Martínez Hermosilla, era nombrado por el ministro Cavestany, Director General de Montes.

(5) La expresión se encuentra incluso en algunas de las disposiciones de la época. Por ejemplo, el Preámbulo del Decreto de 13 de agosto de 1948 sobre convenios para la repoblación entre entidades propietarias de montes públicos y otras entidades públicas y privadas lo razona ejemplarmente: «La gran importancia que van adquiriendo en nuestro país las industrias químicas de base forestal y en especial la celulósica; la necesidad,

cuales se ha llevado a cabo la acción del Patrimonio, primero, y del Icona, desde 1972 (adquisición de tierras, consorcios, convenios, ayudas y subvenciones), sobre los que parece haber mayor acuerdo de interpretación (6) y sobre los que tendremos ocasión de puntualizar algo al hablar de los resultados, vamos a suscitar algunos de los principios fundamentales de la política y de su plasmación dispositiva para poder confrontarla luego a los resultados generales.

La primera idea (en relación con lo visto anteriormente) es que el Patrimonio Forestal persiguió desde 1940 un doble objetivo: el de producción maderera intensiva con medidas extraordinarias para el abastecimiento nacional (y con mercado intervenido) y el de protección con atención prioritaria a la defensa de terrenos en cabeceras y cuencas torrenciales. A lo que hay que añadir la función conferida a las repoblaciones de participar –al igual que las otras obras públicas– en la absorción del paro obrero y campesino (Juntas provinciales de paro en las que participaba el ingeniero jefe del distrito forestal). Se trataba en primera instancia de lograr el abastecimiento nacional en productos forestales esenciales, en una época de destrucción de la economía nacional y de falta de importaciones indispensables. El ejemplo más expresivo de esta situación extraordinaria lo constituyen las medidas que desde 1943 tuvieron que adoptarse para asegurar el suminis-

por otra parte, de abastecer ampliamente de maderas, en un futuro próximo, gran parte de nuestras industrias básicas mineras, de envases, de destilación de leñas, etc. y la conveniencia al mismo tiempo de *allegar capitales distintos a los del Estado a la obra y negocios de repoblación forestal*, aconsejan conjuntamente precisar y ordenar los trámites que con arreglo a la legislación vigente y a la función tutelar que al Estado corresponde sobre los intereses forestales de las provincias, municipios y establecimientos públicos, es preciso cumplir para la conclusión de convenios o acuerdos entre las mencionadas entidades propietarias de montes de utilidad pública y otras públicas o particulares, para, sin dejar de tener en cuenta los restantes intereses de tipo agrario generales del país o locales, *llegar rápidamente a la puesta en producción forestal de terrenos hoy desarbolados*». Por su parte la Ley de 7 de abril de 1952 para auxiliar a la libre iniciativa en la repoblación forestal manifestaba «el extraordinario interés que dicha tarea entraña, no sólo por el *carácter altamente reproductivo de las inversiones realizadas para ello*, sino muy especialmente por las hondas y beneficiosas repercusiones de dicha obra en el ámbito social y en el de la economía general».

(6) Véase, por ejemplo, el trabajo de Francisco Ortuño Medina, «El Plan para la Repoblación Forestal de España del año 1939. Análisis y Comentarios», 1990.

tro de traviesas de madera para ferrocarriles, reservando desde un 16 hasta un 30% de los aprovechamientos maderables de los montes de las corporaciones locales (en un principio 65% de pino, 30% de roble y 5% de haya, aunque con la tendencia a incrementar la participación del roble para disminuir la necesidad de creosotado).

En un orden de cosas parecido, el plan de autarquía suscitó la necesidad de conseguir fabricar papel utilizando materias primas nacionales (eucaliptos), así como también de obtener celulosa para las industrias de tejidos artificiales y de explosivos. Ello da lugar a la declaración de la industria celulósica como de interés nacional y a medidas tan excepcionales como la facultad concedida a SNIACE de consorciar directamente con los propietarios de montes para asegurarse el suministro de madera para su fábrica de Torrelavega (primero en Pontevedra y después en Santander, 1943 y 1944 respectivamente) (7). En 1952 se crea una Comisión para elaborar un plan coordinado de repoblación con especies de rápido crecimiento y de programación de las industrias de producción de celulosa y pasta de papel. Puesto que la producción quedaba constreñida a ciertos ámbitos atlánticos por razones de clima, altitud y naturaleza del suelo, se quería disponer de un estudio de conjunto para concretar el destino de cada una de las zonas afectadas. Pero, además, en el terreno industrial, se pretendía subordinar la implantación de las unidades de fabricación y sus características a que se hubieran conseguido las repoblaciones destinadas a abastecerlas, sin perjuicio de la atención a las necesidades de apeas de la minería, más las de cajerío e industrias de aserrío.

(7) La fórmula adoptada es la de *concesiones* en montes públicos inenajenables a una industria declarada de interés nacional: «(...) se siente la necesidad en la provincia de Pontevedra de autorizar ocupaciones para explotaciones forestales de turno corto que (...) permita a la entidad industrial SNIACE disponer de madera de eucaliptos con la agilidad y coordinación exigida por el normal desenvolvimiento de las factorías que de aquella se alimentan» (O. M. 3-7-1943). Se concede la ocupación de una superficie máxima de 3.000 hectáreas que debía repoblarse en 10 años. Cuando la concesión se pasa a Santander, «por razones económicas y de suministro», quedando Pontevedra en reserva, la superficie máxima ocupable será de 2.000 hectáreas (O. M. 21-11-1944). En ambos casos el ministro responsable era Primo de Rivera.

Estos ejemplos tan elocuentes de la urgencia productiva explican, en buena medida, la preferencia concedida a las especies de crecimiento rápido y a la elección de determinados ámbitos atlánticos para intensificar las producciones. No deben en todo caso ocultar la atención que en todo momento se siguió confiriendo a la acción hidrológico-forestal, en el intento de disminuir los arrastres, de proteger los embalses del aterramiento (ley de 1951) (8), de reducir los daños de las inundaciones y, en conjunto, de evitar la torrencialidad y fijar el suelo. En un primer momento corresponden a este objetivo el mayor número de declaraciones de utilidad pública y posteriormente (al amparo del artículo 50.1 de la ley de 1957 y del capítulo III, del título I, del libro III del Reglamento de 1962) de las de urgente repoblación o de repoblación obligatoria.

A lo que habría que añadir las actuaciones para sanear la propiedad, restaurar masas forestales de importancia (un buen ejemplo es la adquisición muy temprana del pinsapar de la Sierra de las Nieves de Ronda) y recuperar el paisaje. En relación con esta última finalidad de carácter ornamental y estético hay que tener en cuenta las repoblaciones urbanas de las que se hace cargo el Patrimonio y entre las que destacan las de Madrid (Ciudad Universitaria, autopista de Barajas, la Elipa, en 1951, Casa de Campo en 1953), así como las de las carreteras incluidas en el Plan de

(8) Esta ley es el punto de partida de la llamada «política del 51», impulsada por el nuevo ministro Rafael Cavestany, a quien se llegó a considerar el «ministro forestal» que España necesitaba. En septiembre del mismo año entró como nuevo director general del P.F.E. Martínez Hermsilla. Llama la atención en la Ley sobre «repoblación forestal y ordenamiento de los cultivos agrícolas de los terrenos alimentadores de los embalses de regulación» la añoranza del viejo espíritu integrador y ordenancista de las Confederaciones Hidrográficas de 1926. En efecto, no sólo se hace una mención expresa a esa tradición, sino que la preocupación por lograr la colaboración entre hidraulistas y forestales es grande, así como por obtener el acuerdo de la propiedad. Los problemas sociales planteados por las declaraciones se remiten al Instituto Nacional de Colonización, así como los aspectos agrícolas de los terrenos en explotación comprendidos en el área intervenida. Por lo demás, se pretende una actuación general, «sin perjuicio de que en determinadas zonas de las cuencas que por sus condiciones de avanzado estado de degradación o concurrencia de acusados fenómenos de torrencialidad, se intervenga por la jurisdicción competente verificando obras y trabajos de tipo hidrológico-forestal» (Preámbulo Ley 19-11-1951).

Modernización (Decreto del 11 de setiembre 1953): se quería establecer a lo largo de su trazado superficies arboladas, «cercanas y discontinuas, que permitan el descanso del viajero y, al mismo tiempo, se utilicen para la creación de riqueza, terrenos cuya pertenencia corresponde al Estado».

En cualquier caso, si bien los primeros años se caracterizan por repoblaciones, en buena medida, indiscriminadas y precipitadas (como prueba la importancia de malogros que obliga a reposiciones intensivas desde 1946), que traducen también el carácter de *cruzada patriótica* que se les confirió, es notoria asimismo la voluntad política de acometer acciones selectivas que respondan al doble objetivo mencionado. En este sentido, resulta elocuente *la selección de zonas y comarcas de interés forestal*, en las que, de acuerdo con la ley de 1941, existía obligación para los propietarios de repoblar y, en caso de incumplimiento, de entregar las fincas al Patrimonio. Todo el occidente asturiano, el Sur y el Este de Guipúzcoa, el SE de Huelva o el SW de Valencia (zonas declaradas todas en 1941) tenían que contribuir a abastecer el mercado en maderas blandas para pasta de papel, apeos de mina o embalajes. Así en los correspondientes decretos se habla de abastecer de madera las minas de carbón asturianas, de la escasez nacional de maderas blandas, de contribuir a resolver «el apremiante problema de proporcionar a la nación la madera necesaria para la exportación de sus productos»..., la declaración como zona de interés forestal del SE de Huelva es entendida, dada su esterilidad e insalubridad, como una «verdadera reconquista» (9).

(9) «En la región SE de Huelva se encuentran extensiones de importancia, adecuadas, en parte, para ser repobladas forestalmente según demuestra la experiencia y que, sin embargo, permanecen casi improductivas. Son terrenos dedicados a la caza exclusivamente, impropios para el cultivo agrario y permanente y, en buena medida, dunas y marismas insalubres. Pueden, no obstante, ser destinadas a producciones de mayor interés nacional, pues varias especies de pinos y eucaliptos vegetan bien en aquellos lugares, y de su implantación cabe esperar los beneficios que son consecuencia, tanto de la creación de una importante fuente de riqueza como del mero hecho de la repoblación forestal, verdadera reconquista en este caso de terrenos prácticamente perdidos para la economía nacional y la vida de muchos españoles que podrían poblar estos desiertos» (Decreto 3-9-1941).

Por el contrario, con la declaración como zonas de interés forestal de Sierra Nevada (1942), la cuenca del Segura (1949), las comarcas de los ríos Jiloca y Pancrudo (1952), el Sur de Albacete (1944), etc., se buscaba más bien resolver el problema hidrológico, cuidando (al menos en la declaración) de proteger los cultivos de las vegas colindantes y de mantener y mejorar los pastos. «La total repoblación forestal de la vertiente atlántica de Sierra Nevada –se dice al presentar el decreto de 23 de julio de 1942– ha producido, no solamente la ruina de aquella riqueza, sino que ha dado origen a la aparición de muy intensos fenómenos torrenciales, que constituyen hoy en muchos ríos de la cuenca una seria amenaza y un positivo daño para la fértil vega de Granada. (Los trabajos que se lleven a cabo deben incluir) el establecimiento de pastizales en los lugares apropiados de la zona inferior de la Sierra, al paso que respete íntegra la zona muy extensa de pastos de montaña». Los decretos que desarrollan la proclamación del Segura se cuidan –por primera vez– de concentrar la atención técnica forestal y, en función de ello, de delimitar zonas de atención preferente: «(Conviene) que *se dé comienzo a la obra general de restauración por aquellas cuencas fluviales que ofrezcan, por ahora, mayores peligros por el estado de deforestación de sus laderas, por la escasez de otros medios de defensa y por la extraordinaria aportación con que contribuyen a los frecuentes daños que producen las avenidas, como viene ocurriendo desde hace mucho tiempo con los desbordamientos del Guadalentín y del Santomera, de tristes recuerdos, (lo que) aconseja que se delimite una primera zona de aplicación de la Ley (del 19 de julio de 1949 sobre corrección y repoblación forestal de la cuenca del Segura) sin perjuicio de su ampliación en el momento oportuno o de la delimitación de nuevas zonas dentro de la cuenca general del río Segura (Decreto de 24 de febrero de 1950). Este procedimiento de determinación de ámbitos más pequeños (a escala de rambla, por ejemplo) –que venía siendo habitual pero que quedó consagrado por la ley de 1957 a través de los perímetros de repoblación obligatoria– ha constituido de hecho un mecanismo repoblador mucho menos voluntarioso y*

más eficaz que las –en general– muy amplias comarcas de interés forestal.

En bastantes de estas zonas, el objetivo hidrológico se unía al social de mitigar el paro y la despoblación, así como de fomentar riqueza, lo que es particularmente notorio en el caso de las Hurdes. «La región extremeña de las Hurdes se define, por sus condiciones naturales, como una comarca netamente forestal. Solamente el 13% de su extensión se explota por medio de una rudimentaria agricultura de escaso rendimiento económico, insuficiente para *eleva*r el bajo nivel de vida y mejorar el deficiente estado sanitario de sus habitantes. Extensas zonas degradadas exigen su regeneración por medio de una cubierta forestal que desde los primeros años las defienda de los efectos de la denudación y multiplique las fuerzas productivas de su suelo, influyendo de modo eficaz en la regularización del régimen hidrológico, con lo que simultáneamente se han de proporcionar abundantes recursos a los necesitados mediante los trabajos previos para la creación, conservación y explotación de masas arbóreas».

En los casos de las Sierras de Segura y Cazorla de la provincia de Jaén (1941) y del Sur de Albacete (1944) un preámbulo idéntico de los dos decretos de declaración de interés forestal nacional da pie a una profesión de fe –a la que tan inclinados se muestran siempre los forestales– en las virtudes de la propiedad estatal de los bosques maderables: «(...) la constante disminución de la riqueza forestal en esta región en los montes de propios y de modo más patente en fincas de particulares, en contraste con la riqueza cada vez más desarrollada en los montes del Estado, ha hecho pensar en la conveniencia de fomentar la creación de masas forestales y ordenar el aprovechamiento de las ya creadas...»

Mención especial, en esta relación no exhaustiva, merece el que amplias zonas de las provincias extremeñas y Ciudad Real fueran objeto de un plan de repoblación integrado en el Plan Badajoz (1952). Lo mismo ocurre con la declaración de interés forestal de varias zonas de Córdoba (1951). La refo-

restación aparece en ambos casos como «única posibilidad de colonización», capaz de aportar grandes beneficios tanto de orden económico como social. Son testimonios de la amplia participación de la Dirección General de Montes y de la del P.F.E en las grandes obras de infraestructura para el desarrollo económico y social (Planes Badajoz y Jaén y planes de grandes zonas regables) anteriores a los Planes de Desarrollo.

Interesa también subrayar la escrupulosa preocupación dispositiva de esta primera etapa porque la obra forestal no violente los usos pecuarios. El decreto que declara de interés nacional la repoblación de parte de la zona forestal de la Paramera de Avila-Guadarrama-Somosierra (14 de diciembre 1942), sin dejar de reconocer la explotación irracional que habría motivado el agotamiento y la desaparición de toda vegetación arbórea y arbustiva, determina que los estudios y proyectos que se formen para determinar las zonas por repoblar, resuelvan previamente el problema local de los pastos. Esta zona, por cierto, abarcaba, nada menos, que 387.000 hectáreas. Del mismo modo cuando se declaran de utilidad pública los trabajos hidrológico-forestales de la cuenca del río Torrente en Nigüelas (Granada) (19 de septiembre 1942), se desestiman las reclamaciones presentadas porque los trabajos hidrológicos afectarán a zonas agrícolas por su torrencialidad, «mientras que en la zona de pastos se compaginarán los intereses ganaderos con los forestales, mediante la creación de bosquetes de pino montana, dedicando el resto a un pastoreo ordenado, con lo cual se alcanzará un aumento del producto de pastos en contra de la opinión de los ganaderos reclamantes siendo la superficie de pastos objeto de expropiación de 1.566 hectáreas».

Este mismo espíritu es el que traduce una orden ministerial de 1950 –siendo todavía ministro Carlos Rein– que dicta las normas que desarrollan la ley de 1949 sobre planes de ordenación provisional de montes públicos. El artículo 25, relativo a montes herbáceos, hace constar: «El plan de aprovechamiento de pastos comprenderá dos partes: la estadística pastoral con distinción de especies y características, según

sea de uso propio, granjería y trashumancia, y la reglamentación del pastoreo para procurar llegar, cuando sea posible y *sin grandes violencias a las actuales costumbres*, a que las distintas especies, y, sobre todo, las más valiosas, pasten en las superficies reservadas exclusivamente a ellas, destinando las más fértiles, de mejor acceso, formas suaves y de mayor humedad al ganado vacuno» (10).

El espíritu que presidió en estos dos primeros decenios la demarcación de zonas de preferente actuación repobladora queda, pues, manifiesto. En la figura 4 se recogen tanto las comarcas de interés forestal como las zonas de urgente repoblación y perímetros de repoblación obligatoria, de acuerdo con la ley de montes de 1957. Es notable cómo las grandes delimitaciones de los primeros años fueron siendo sustituidas por actuaciones más reducidas y, probablemente, más viables. Ello tiene que ver con la evolución hacia criterios más pragmáticos y acordes con la realidad. Una realidad en la que la acción estatal tenía límites técnicos, presupuestarios y fundiarios y los propietarios particulares de montes se mostraban renuentes a aceptar el «negocio de la repoblación». Si la obra repobladora consiguió sus objetivos en número de hec-

(10) En todo caso, prevalecía la voluntad de lograr una armonía (y el orden natural) entre los distintos aprovechamientos rústicos como garantía de éxito de las intervenciones (y aunque la realidad de los hechos no siempre lo confirmara): «Dados los beneficios de toda índole que la repoblación forestal proporciona –decía Ignacio Ceballos en 1960– es muy laudable que el Estado se preocupe y afane por esta obra, pero el Estado está igualmente interesado por nuestro progreso agrícola y pecuario, resultando muy necesario no olvidar que para lograr ese progreso y mejora de conjunto es preciso *no obsesionarse en la defensa ni en la pugna de ninguno de esos tres aspectos de la riqueza*, teniendo en cuenta que los tres están íntimamente ligados y no pueden evolucionar con independencia uno de otro. Este progreso general, que todos deseamos, debe estar, pues, fundamentado en un *equilibrio agro-silvo-pastoral* por el que se llegue a una repartición lógica y normal del destino de las tierras españolas, *de acuerdo con la Geografía y con el orden natural establecido*, equilibrio que no ha existido hasta el presente» (Ceballos, I., 1960, 506).

En otro orden de cosas no deja de ser notable la preocupación conservacionista de los forestales –y su escasa inquietud práctica por la viabilidad agrícola– cuando establecen los siguientes límites de rotación cultural para su informe preceptivo dirigido a las secciones agronómicas en aplicación de la Ley de Cultivos de 1940: para fincas rasas o ciales cubiertas de maleza o matorral sólo se autorizaría el cultivo, con el fin de poder conservar el suelo agrícola, en rotación de al tercio en pendientes de en torno al 10%, al cuarto en pendientes del 10-15%, al quinto en las de 15-20%, al sexto de 20-25%, sin que proceda la inventariación por encima de 25%. En dehesas de propiedad particular las labores agronómicas quedarían sometidas a los mismos límites.

táreas, no ha sido evidentemente repoblando en su totalidad las comarcas de interés forestal declaradas en la primera hora. Lo que no les resta nada de importancia en cuanto a orientación geográfica de la política, definición de objetivos, prelación de actuaciones y vinculación con adquisición de patrimonio, como tendremos ocasión de señalar.

Un último ejemplo expresivo de la doble misión prioritaria –productora y conservacionista– concedida a las actuaciones forestales la constituye la repoblación de las riberas de ríos y arroyos. (Ley de 18 de octubre de 1941). Se quiere remediar su abandono productivo y físico así como restablecer el dominio público. Ello lleva a planes muy detallados de estimación de riberas probables, a la plantación de especies de rápido crecimiento y la consolidación de los álveos. Todo ello con preferencia en los ríos de régimen más irregular.

En relación con todo lo anterior cabe comprender que en las repoblaciones de carácter más productivo y de más inmediata función social se recurriera a las especies de turno corto. Pero tampoco en este caso este hecho evidente debe ocultar el recurso a especies de turno largo como el *P. sylvestris*, el *halpensis*, de turnos de 100 y 60 años, respectivamente, e incluso el *pinaster* en región mediterránea. Más interesante aún es la conciencia propia de los primeros momentos de que, si la repoblación con especies de crecimiento corto es un negocio (como ya hemos dicho que puede pensarse que creían los responsables), hay que primar en subvenciones y ayudas las de turno largo e incluso introducir limitaciones al abuso de las primeras en las provincias atlánticas, para que su extensión no se haga en detrimento de la zona agrícola y pastoral. Al primer fin respondió la ley de auxilio a la libre iniciativa para la repoblación forestal de terrenos de propiedad pública y particular de 1952, que trataba de ofrecer una alternativa más atractiva frente al carácter confiscatorio de los consorcios. Lo interesante, en relación a lo que estamos diciendo ahora, es que distinguía los auxilios según regiones (climas continental, mediterráneo y atlántico) y especies (pino *pinaster* e *insignis*, eucalipto y chopo eran objeto de peores condiciones de auxi-

lio y de mayor proporción de anticipo reintegrable frente a la subvención) (Decreto de 1 de mayo de 1952, artículo 2º). Aunque parece que esta ley no tuvo demasiados efectos prácticos (excepto para obras auxiliares en los montes públicos), sí fue recogido su espíritu de discriminación según especies en las disposiciones ulteriores. Criterio de discriminación que se mantiene incluso cuando se dictan normas específicas para fomentar y racionalizar las plantaciones de chopos, álamos y temblones, a los que se reconoce un interés, al menos, equivalente al de los eucaliptos para producir maderas blandas (Orden de 25 de enero de 1952). Que no se piense, sin embargo, que esta distinta consideración pudo primar a las especies de turno largo: nunca la financiación fue suficiente para inducir actuaciones privadas en esta época y, más tarde, las ventajas productivas de las de turno corto compensarán con creces una discriminación testimonial.

En todo caso, en 1960, Ignacio Ceballos, hijo del autor del Plan de 1939, se ratificaba, al hacer el balance de lo repoblado hasta entonces, en la oportunidad de la etapa de pinares. «Ciertamente que aquellos lugares fueron en otro tiempo bosques de *Quercus*, pero la recuperación por éstos no puede lograrse de súbita manera, sino recorriendo, paso a paso, la escala progresiva, en cuya primera etapa está el bosque de coníferas frugales fundamentalmente empleadas en los trabajos actuales». Pero tampoco ocultaba que las razones de carácter económico aconsejaban utilizar especies de evolución rápida y de mayor aceptación en el mercado: «Económicamente, no resulta indicado hoy, en estos tiempos de prisas, iniciar trabajos con rendimientos a tan largo plazo en productos que, no obstante su valor intrínseco, son de problemática aceptación» (Ceballos, I., 1960, 503).

Las disposiciones de 1952 —que hemos mencionado antes en relación con las especies— indican, además, el interés en conseguir una mayor participación privada en la obra repobladora. En los años sucesivos se intenta contrarrestar el que la ley de 1952 se utilice, sobre todo, para los montes públicos. En 1953 se quiere involucrar a los pequeños labradores a través

de la Organización Sindical que era la que tenía que dirigirse al P.F.E. para obtener las ayudas (Decreto de 11 de diciembre de 1953). La ley de 22 de diciembre de 1955 pretende dictar normas claras y precisas al respecto, encomendándose al P.F.E. que se ocupe de la ejecución material de las repoblaciones obligatorias o de libre iniciativa de montes de particulares, pero limitando al 75% de su coste la ayuda, siendo requisito indispensable el que el propietario aportara al inicio de los trabajos el 25% del total previsto. Al no abdicarse de la idea del carácter rentable de este tipo de inversiones, junto con los recelos a financiar la primera instalación y perder luego el control de lo repoblado, los estímulos son todavía escasos y la normativa fue cayendo en desuso (aunque la recogieran la Ley de Montes y su Reglamento). A lo que contribuyó la elevación de los tipos de interés (fijados para los anticipos en 1952 en el 1% para las especies de turno largo y en el 3,5% para las de turno corto, reintegrables en los últimos 10 ó 5 años del turno y elevados posteriormente al 4% habitual para las inversiones del Estado), lo que anuncia las dificultades que encontrará la política posterior de apoyo más decidido a la libre iniciativa en estas cuestiones (Abelló de la Torre, 1985, 225-231; Montero de Burgos, 1987, 18, 20, 29-30 y nota 21).

El último aspecto de carácter general que hay que tener en cuenta se refiere a la consideración de la propiedad y a la política de compras. Pese a lo que muchas veces se ha dicho, el esfuerzo de adquisiciones del Patrimonio fue considerable, como veremos después, aunque irregular y una vez más de resultados distintos según los mecanismos de compra y los ámbitos afectados. Es cierto que se trataron de evitar las expropiaciones y que apenas tuvo importancia práctica lo previsto por la ley de 1941, en cuanto a obligación de comunicar al Patrimonio toda transmisión de propiedad y el derecho de tanteo de éste. Pero no es menos cierto que fueron abundantes las declaraciones de utilidad pública que llevaban aneja la expropiación, así como las de urgente repoblación o repoblación obligatoria previstas por la ley de Montes de 1957 (como lo serían más tarde las de montes protectores en zona de igual

consideración de cabecera hidrológica establecida por la ley de Fomento de la Producción Forestal de 1977). Todas ellas favorecieron las adquisiciones estatales, que también se efectuaron al amparo de los acuerdos con propietarios. Pero el recurso a uno u otro mecanismo junto con las disponibilidades presupuestarias y la diferencia de precios, determina una muy desigual distribución regional de las compras de terrenos forestales por el Estado. De ambos aspectos nos ocupamos con cierta detención después.

LA INFLEXION DESARROLLISTA DE LOS AÑOS SESENTA

En 1965, un ingeniero de montes, recapitulando los veinticinco años de «paz octaviana» decía: «(...) el cuerpo de ingenieros de montes será, seguramente, de las pocas colectividades profesionales que pueden enorgullecerse legítimamente de ir cumpliendo y superando con toda fidelidad los amplios programas y planes trazados, aun a tan lejano plazo como un siglo». Las cifras absolutas de repoblación eran, desde luego, elocuentes y alentadoras (figura 2): tras los primeros años de rodaje, entre 1942 y 1951, a mediados de los años cincuenta se habían conseguido cifras récord con más de 100.000 hectáreas por año.

El I Plan de Desarrollo aprobado para 1964-1967 mantuvo para el sector forestal los mismos objetivos de aumentar la producción maderera y de luchar contra la erosión al tiempo que trataba de insertar este sector en la mejora general de las estructuras y de la productividad agrarias, con el fin de permitir el desarrollo económico y social de las regiones eminentemente rurales. Se notaba también la preocupación por adaptar los medios rurales a las nuevas necesidades de la vida ciudadana y a un posible desarrollo del turismo interior. En todo caso, las directrices no expresan todavía cambios sustanciales de perspectiva y se acomodan relativamente bien

—en lo que a clasificaciones de inversiones y realizaciones se refiere— a la forma en que el P.F.E. venía presentando sus resultados.

La forma en que el Patrimonio distingue sus trabajos no carece, en efecto, de interés para nuestros fines: «1º Trabajos hidrológico-forestales, de función eminentemente protectora, entre los que se distinguen la defensa directa de embalses, restauración general de cuencas, repoblación de márgenes y riberas y defensa directa de vegas y cultivos. 2º Repoblaciones de producción destinadas, fundamentalmente, a la obtención de materias primas y que se dividen en repoblaciones de crecimiento rápido para la producción de maderas industriales y repoblaciones de crecimiento medio y lento, para la producción de maderas en general. 3º Repoblaciones de carácter ornamental para la mejora de paisajes y creación de zonas verdes para esparcimiento y recreo. Las 94.000 hectáreas repobladas en 1964, primer año del Plan, se habrían distribuido, de acuerdo con esta clasificación, en un 58% para el primer grupo, 30% para el segundo y 12% para el tercero.

La rápida evolución económica y social de mediados de los sesenta iba a modificar las orientaciones productivas forestales. Dos hechos mayores contribuyen a cambiar el panorama de actuación. En primer lugar, la emigración campesina y —en relación con ella— el abandono de las zonas de cultivo marginal, consecuencia de la modernización de la economía agraria. Era un hecho no previsto, desconcertante incluso para los responsables forestales: se encontraban con escasez de mano de obra para llevar a cabo los trabajos cuando la absorción del paro había sido uno de los objetivos del P.F.E. Pero, además, toda la política territorial debía ser reconsiderada. «El abandono de los terrenos agrícolas marginales va a suponer la necesidad de reconsiderar cuál y cómo debe ser la futura área forestal nacional. Tradicionalmente, ésta ha venido siendo determinada, más que por razones vocacionales, por los remanentes no utilizables por la agricultura» (Ortuño, 1965, 366). Una región forestal definida, pues, como aquella donde no es posible el cultivo agrícola permanente, más allá

de las coyunturas y de las presiones demográficas circunstanciales. En aquellos momentos, se empieza, en cambio, a considerar la posibilidad de incorporar al área forestal las tierras agrícolas marginales abandonadas como resultado del éxodo rural (II Plan, 110).

Como consecuencia del abandono del cultivo agrícola se produce una oferta de fincas «abrumadora» (así la califica el II Plan de Desarrollo) al P.F.E. Este tiene no sólo la posibilidad de adquirir terrenos por encima de sus posibilidades y previsiones presupuestarias, sino también la oportunidad de dedicar a cultivo forestal terrenos hasta entonces inconcebibles (II Plan, 1968, 123). Por primera vez, se puede pensar en acometer verdaderos *cultivos forestales*, «cultivos de madera concentrados en zonas de elevada producción» (Ortuño, 1965, 366), y ello teniendo que resolver previamente los problemas de la escasez de mano de obra. No había, quizá, más precedente que lo llevado a cabo con los eucaliptales de Huelva, pero no servía como punto de referencia puesto que eran zonas despobladas, en las que no se presentaron grandes problemas sociales y jurídicos —aunque sí ecológicos—. «Fue realmente una colonización, más que una reestructuración», dice Francisco Ortuño. No iba a ser lo mismo en las áreas de montaña que se incorporaran al uso y ordenación forestales.

La segunda cosa que se hizo evidente en aquellos años fue la baja productividad y rentabilidad de los montes españoles (Abreu Pidal, 1962). Los datos presentados por el II Plan sobre aprovechamientos son reveladores: 75 pesetas por hectárea para la tierra sin bosques, 288 para hierbas y pastos, y 1.050 para aprovechamientos forestales (II Plan, 110) (11). Las razones parecen claras, la muy baja cifra de inversiones que se realizan en las masas boscosas y las limitaciones impuestas por la técnica de ordenación. Se plantea entonces que es necesaria una transformación acelerada de las masas: cambiar capital de baja rentabilidad —masa adulta con rendimientos pequeños— por ca-

(11) Sin tener en cuenta otros beneficios, tanto directos (caza y pesca, por ejemplo), como indirectos (defensa contra la erosión, turismo, recreo, etc.).

pital de alta rentabilidad –re poblado joven con crecimientos altos y rápidos–. Lo que supone regenerar tramos de repoblación, cultivar el monte dándole una serie de labores que permitan aumentar la productividad, así como construir vías de saca.

Todo ello lleva a que las directrices del II Plan en materia forestal cambien notablemente en tres direcciones. Se quiere ahora, en primer lugar, intensificar las labores de ayuda a la regeneración natural y a los cuidados culturales que permitan aumentar las extracciones de madera y de otros productos. En cuanto a la repoblación, se hace, de modo declarado, preferentemente productora: «Dar preferencia a las repoblaciones de carácter productor y dentro de éstas a las de rápido crecimiento, sin descuidar las protectoras y las de carácter social, así como a la conservación y cultivo de las repoblaciones ya logradas». Por último, se opta decididamente por ayudar a la iniciativa privada en relación con la producción forestal, las plantaciones de crecimiento rápido, la explotación intensiva del monte y la ayuda a las agrupaciones de propietarios.

La preferencia por las repoblaciones productoras e industriales se refleja en el objetivo fijado de 400.000 hectáreas en los cuatro años del Plan (una media, pues, de 100.000 hectáreas por año), de las que el 60% tendrían carácter productor, 20% protector y 20% social. Por su parte, la decidida voluntad de intensificar el cultivo selvícola supone incorporar técnicas de cultivo forestal (desbroce de matorral, labores de arado, binas, riegos, abonado a determinadas especies, y, en general, limpias y claras para conseguir la densidad suficiente), «técnicas de cultivo forestal que, al incrementar su productividad, han desvirtuado aquellas viejas creencias basadas en que el bosque se cuida solo dejándole a la simple acción de las fuerzas naturales». (II Plan, 120). En cuanto a la iniciativa particular se entendía que la misión fundamental era apoyarla para que introdujera masivamente especies de crecimiento rápido para la producción maderera (II Plan, 125).

Todo ello englobado en proyectos más generales de ordenación rural –que se acomodaban particularmente bien a las

inquietudes ordenancistas de los forestales— que empezaban a hablar de una economía de montaña y de que, en todo caso, «la repoblación forestal nunca ha sido un fin en sí misma; pero, en adelante, deberán definirse mucho más concretamente sus objetivos inmediatos, a fin de poder desarrollar paralelamente los programas necesarios para el desarrollo completo del plan» (Ortuño, 1965, 367).

Lo dicho anteriormente no debe hacer pensar que se olvidara la acción protectora, a cuya renovación fue precisamente destinada la ley de agosto de 1968 sobre anteproyectos de restauración hidrológico-forestal. Pero las acciones forestales se diversifican (se empieza a acusar la intensidad del crónico problema de los incendios, entre otras cosas), varían política y técnicamente (creación del ICONA en 1972) sin abandonar su objetivo de promover la producción forestal, al que va precisamente dirigida la ley de 1977. Es en ella donde el problema de los montes privados se acomete con ánimo de rectificar lo que se considera errores anteriores, abordándose, por una parte, el problema de la resolución de los consorcios y de su conversión en convenios y extendiendo los beneficios a todo tipo de trabajos selvícolas que conduzcan al incremento de la producción maderera. La suma de subvención y anticipo podría llegar ahora hasta el 90% del presupuesto de ejecución. En 1981 se amplían las ayudas a trabajos en montes privados cuyo principal aprovechamiento no sean las maderas, como es el caso de alcornocales y encinares. El principal problema que permanece es el de los tipos de interés aplicados a los anticipos que se mantienen altos por imposición de Hacienda, hasta 1982 en que el Real Decreto de 30 de abril modificó el artículo 49 del Reglamento de la ley de 1977, rebajando las tasas fijadas para anticipos reintegrables al 4% anual para plantaciones realizadas con chopo y eucalipto y 1% para aquellas llevadas a cabo con las demás especies. Parece, en todo caso, que en esta cuestión de la baja rentabilidad de las inversiones y en la ausencia de una financiación adecuada a la rentabilidad forestal habría residido una de las claves

para comprender la evolución de nuestro paisaje forestal y, en concreto, la decadencia y el abandono de los montes de turno largo (Montero de Burgos, 1987, 29-30; Rojas Briales, 1987, 98) (12).

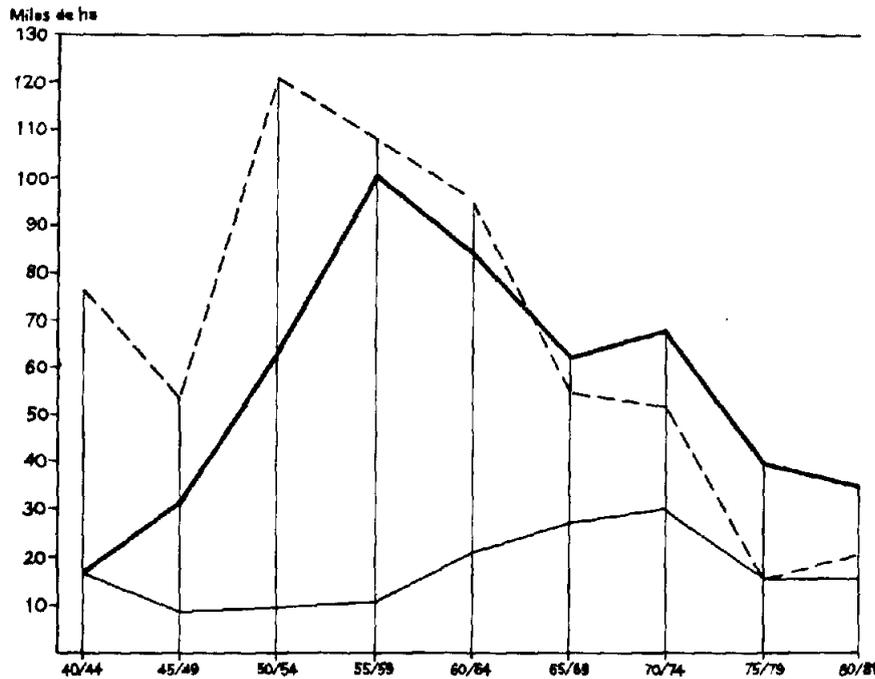
ALGUNOS RESULTADOS DE LA POLITICA DE REPOBLACION: LAS COMPRAS

Defensores y detractores de la acción repobladora coinciden en las cifras y en la evolución de la misma (figura 2). Una ingente labor en la que primó la cantidad sobre la calidad y que siguió un ritmo ascendente hasta 1960, para luego iniciar un descenso en el número anual de hectáreas de primera repoblación con tendencia al estancamiento.

Así las cosas, nosotros vamos a tratar ahora de ofrecer y de comentar algunos resultados de la política repobladora en el período que transcurre entre 1940 y 1980, antes de que se lleve a efecto el traspaso de competencias en materia forestal a las comunidades autónomas. Dos aspectos concretos concitan nuestro interés en esta ocasión: en primer término –y con mayor detalle– la actividad compradora del P.F.E-ICONA y, en segundo lugar, el significado de algunas de las grandes cifras de la repoblación, interpretadas a la luz de lo realmente logrado (no sólo de lo afecto a repoblación), de las relaciones que se establecen entre formas de propiedad e intervención repobladora, y de la diversidad de objetivos presentes en todo el proceso, atendiendo a las características de las zonas objeto de actuación y de las especies arbóreas utilizadas.

(12) «La situación forestal española de los años 70 y 80 se caracteriza, entre otros, por los siguientes factores: caída en picado de la rentabilidad de los bosques de turno largo que ocupan 5/6 partes de la superficie. Por contrapartida, los bosques de crecimiento rápido han permitido, por sí mismos, triplicar la oferta nacional de madera en los últimos 25 años y hoy suponen, con un 16% de la superficie arbolada, el 76% de las cortas realizadas. Unas ayudas forestales *desprovistas de financiación suficiente* (subr. autor), con techos inadaptados a la rentabilidad forestal (menores de 50%) y que priman incomprensiblemente todavía especies de turno corto» (Rojas Briales, 1987, 98).

FIGURA 2
Evolución de las repoblaciones, las adquisiciones y la superficie consorciada (1940-1980)



Fuente: Memorias de la Dirección General de Montes y de ICONA (tomado de Rojas Briaies, 1987, pág. 100).

Línea gruesa: repoblaciones.
 Línea discontinua: nuevos consorcios.
 Línea fina: adquisiciones de fincas.

Estos resultados son, como dijimos al principio, incompletos y provisionales. El estado en el que se encuentra nuestra investigación está todavía lejos de abarcar la complejidad de un proceso en el que es necesario combinar tiempo —político y socioeconómico—, escalas y ámbitos de distinto potencial ecológico para lograr una interpretación suficientemente matizada y correcta.

La adquisición de fincas rústicas por parte de la Administración constituye, sin duda, un capítulo fundamental de la política de montes —especialmente en su vertiente repobladora—, tanto desde el punto de vista doctrinal como de su

efectivo desarrollo a lo largo de la época que nos ocupa. Es bien conocida la muy escasa participación tradicional de la propiedad estatal sobre la superficie forestal de nuestro país, sobre todo, si se compara con la de otros estados vecinos. En 1940, al iniciar sus tareas el P.F.E., las fincas de su propiedad totalizaban sólo 316.691 hectáreas, apenas el 1,2% de los montes españoles, y además muy desigualmente distribuida, ya que sólo tres provincias –Jaén, de forma destacada, Murcia y Navarra– suponían casi el 60% de las mismas (cuadro 1).

Una situación como esa resultaba insostenible para la puesta en marcha del Plan de Repoblación Forestal de 1939, pues, si bien, como se demostraría con el paso de los años, el Patrimonio iba a utilizar preferentemente la vía del consorcio para contratar repoblaciones con titulares públicos y privados, existía también acuerdo sobre la necesidad de incrementar la propiedad directa del Estado como garantía –siquiera fuera parcial– para el logro de los ambiciosos objetivos trazados.

Algunas cifras generales resultan elocuentes, antes de entrar en mayores detalles: hasta 1983, el P.F.E.-ICONA se había hecho con un total de 819.000 hectáreas, casi tres veces la superficie de propiedad estatal en 1941, con un desembolso de 4.699 millones de pesetas; piénsese que, aproximadamente, en este mismo período (1942-1980), el I.N.C.-IRYDA –otro organismo autónomo especialmente activo en materia de adquisiciones rústicas– había adquirido sólo algo más de la mitad de esa extensión, aunque, como es natural, con una inversión sensiblemente mayor, como corresponde al más alto valor medio de las tierras afectas a este organismo (5.728 ptas./ha. las del P.F.E.-ICONA y 14.561 ptas./ha. las del I.N.C.-IRYDA). Volumen tan considerable de adquisiciones ha supuesto un sensible aumento absoluto y relativo de la participación del Estado en la superficie forestal del país –algo más del 4%–, lejana todavía, sin embargo, de la media comunitaria, situada en 16,5% (Eurostat, 1981).

CUADRO 1
Superficie fundacional y adquisiciones del P.F.E. (1940-1980).
Relación provincial

	1940 (Ha.)	1980 (Ha.)
Huelva.....	4.740	72.983
Jaén.....	95.986	71.165
Almería.....	1.093	54.539
Huesca.....	1.165	45.768
Granada.....	6.354	41.642
Guadalajara.....	2.494	39.774
Ciudad Real.....	638	32.080
Córdoba.....	574	27.476
Soria.....	—	27.711
Valencia.....	16.304	26.499
Albacete.....	10.585	26.172
Murcia.....	32.355	22.794
Lérida.....	18.948	21.052
Málaga.....	5.551	18.857
Zaragoza.....	1.574	17.457
Cádiz.....	2.032	14.536
Badajoz.....	—	13.775
Cáceres.....	533	12.344
Logroño.....	311	11.957
Toledo.....	609	11.329
Avila.....	—	10.327
Segovia.....	—	9.350
Sevilla.....	2.370	9.108
Madrid.....	8.816	8.957
Castellón.....	3.798	7.131
Teruel.....	—	6.815
León.....	145	6.219
Oviedo.....	927	6.198
Cuenca.....	17.339	5.866
Zamora.....	—	5.302
Tarragona.....	11.680	4.991
Alicante.....	12.759	4.358
Salamanca.....	869	4.109
Barcelona.....	2.342	2.975
Gerona.....	5.860	2.878
Coruña.....	—	2.472
Santa Cruz de Tenerife.....	—	1.541
Baleares.....	780	1.116
Orense.....	143	1.003
Vizcaya.....	—	987
Lugo.....	—	955
Palencia.....	—	604
Valladolid.....	—	426

	1940 (Ha.)	1980 (Ha.)
Las Palmas.....	10.909	422
Guipúzcoa.....	718	197
Santander.....	—	168
Burgos.....	—	s/d
Navarra.....	34.697	—
Total (*).....	316.691	752.381

Fuente: Para 1940, Patrimonio Forestal del Estado (1951): *Memoria-Resumen de los trabajos realizados en el decenio 1940-1949*, pág. 31. Para las adquisiciones de 1940-1980, elaboración de la relación individualizada de adquisiciones del P.F.E. y del ICONA que constan en las *Memorias de actividades* del P.F.E. 1940-1949 y 1950-1953, *Memorias*, anuales de la Dirección General de Montes (1954-1971) y del ICONA (1972-1980).

(*) Se han computado de manera global las adquisiciones de 1955 y 1964, por carecer de momento del detalle provincial de las mismas.

Una movilización de tierra de tal envergadura conduce inevitablemente a interrogarse acerca de su cuándo, su cómo, su dónde y su para qué. Las breves respuestas que proponemos adolecen de la provisionalidad que impone el estudio geográfico de más de 3.000 adquisiciones (13).

El ritmo de adquisiciones presenta relativa continuidad, con dos máximos bien marcados, aunque de distinta naturaleza (figura 2); el primero se produce en los primeros años de intervención (más de 23.000 y de 25.000 hectáreas en 1940 y 1942, respectivamente) y es debido a la compra de un reducido número de fincas de gran tamaño. Esa tónica se mantiene, sin alcanzar totales tan elevados, durante los decenios de los cuarenta y de los cincuenta. En 1962, se inicia un crecimiento sostenido de la superficie y, más aún, del número de fincas, hasta alcanzarse el máximo de casi 46.000 hectáreas en 1971. El tamaño cada vez más

(13) Se ha elaborado una base de datos con las 2.672 adquisiciones efectuadas entre 1940 y 1980 (faltan aún las de 1955 y 1964, años para los que se cuenta sólo con información global) a partir de las relaciones detalladas de las Memorias del P.F.E. de 1940-1949 y 1950-1953, de la Dirección General de Montes (1954-1971) y del ICONA (1972-1980). Se está trabajando asimismo en el *Elenco provincial de adquisiciones*, que obra en la Sección del mismo nombre de los servicios centrales de ICONA (Madrid), para conocer con detalle las vías de acceso a la propiedad por parte del Estado (compraventa y expropiación, principalmente), y se ha iniciado también el estudio de algunos expedientes de adquisición de grandes predios, que contienen una muy variada y rica información, no sólo sobre el estado dominical de las fincas, sino también sobre sus aprovechamientos, sistemas de explotación y consecuencias previsibles derivadas de la adquisición por el Estado.

reducido de los predios y las zonas de más intensa actividad compradora (montaña media mediterránea y altiplanicies interiores) remiten, sin lugar a dudas, al intenso proceso migratorio que se está produciendo en esos años, confirmando lo que hemos dicho antes (14).

El P.F.E y la Dirección General de Montes reiteraron a menudo su preferencia por adquirir fincas mediante contrato de compraventa, tras acuerdo con la propiedad –con relativa frecuencia, tras oferta de ésta– según lo establecido en el artículo 9.2 de la ley de 1941 (15). Y es cierto, en efecto, que la administración forestal recurrió escasamente a la expropiación forzosa, pese a que tanto la Ley y el Reglamento de 1941 como la de Montes de 1957 y su desarrollo reglamentario de 1962 la facultaban para ello ampliamente. Es más: conviene dejar claro –porque en caso contrario la interpretación de los datos podría llevar a conclusiones equivocadas– que cuando el Patrimonio y, posteriormente, con mayor frecuencia el ICONA, se deciden por la vía de la expropiación es, en la práctica totalidad de los casos, para agilizar la adquisición de predios con problemas de inscripción de dominio, tras acuerdo con los titulares; la expropiación se convierte así en el camino más ventajoso para el «expropiado», que puede percibir con relativa rapidez el pago de su finca, hecho que, por el contrario, podría dilatarse bastante en el tiempo –hasta la definitiva solución de los problemas de dominio– en caso de optarse por la compraventa. También parece confirmarse que no fueron muchas las fincas adquiridas en aplicación de lo establecido sobre la obligatoriedad de declarar al Patrimonio todo pro-

(14) Por los expedientes de adquisición que llevamos estudiados es difícil afirmar que las compras del Estado aceleren o favorezcan la emigración, sino más bien al contrario: es en las zonas sometidas a un fuerte proceso de emigración donde con más facilidad puede comprar el P.F.E.

(15) En la *Memoria* del P.F.E. de 1950-1953 se dice, por ejemplo: «Siguiendo las normas que desde un principio fueron la tónica de este organismo, de eludir en lo posible el procedimiento de expropiación forzosa para incrementar su patrimonio, todas las fincas adquiridas en este período de tiempo lo han sido por convenio (...). Se exceptúan 143 fincas de reducidísimas dimensiones expropiadas en el término municipal de Villavieja del Lozoya, en la provincia de Madrid (Patrimonio, 1954, 33).

yecto de venta de una propiedad de más de 250 hectáreas, por si aquél estuviera interesado en su adquisición, pudiendo ejercer el derecho de retracto de no mediar notificación de la enajenación (16).

Ahora bien, este protagonismo innegable de las compraventas, por ofrecimiento de los propietarios y, en todo caso, tras acuerdo con los mismos puede dar una imagen parcialmente falsa de lo que estaba ocurriendo. Hay que tener en cuenta la capacidad de la Administración para inducir las ventas en las comarcas de interés forestal y, más aún, en las zonas de urgente repoblación y perímetros de repoblación obligatoria, a las que nos hemos referido ampliamente antes.

Efectivamente, tanto en las comarcas como en las zonas, la declaración de utilidad pública llevaba consigo la «necesidad y urgencia de la ocupación de terrenos» precisos para la ejecución de los trabajos aprobados, con arreglo al procedimiento rápido de ocupación de fincas previsto por la Ley de Expropiación Forzosa de 1939 y el artículo 52 del texto posterior de 1954. Los propietarios afectados por la declaración, se veían obligados, al margen de las diferencias de matiz entre la Ley de 1941 y el Reglamento de Montes de 1962, bien a repoblar por su cuenta, con las ayudas y subvenciones fijadas para ello, bien a establecer un consorcio voluntario con el Patrimonio. En caso contrario, la dirección del Patrimonio podía ser autorizada a ocupar la finca y a establecer un consorcio obligatorio, que podía terminar, en última instancia, con la expropiación forzosa. El Reglamento de 1962 es aún más expeditivo, pues reconoce sólo la posibilidad de «consorcios forzosos» para montes públicos, y de expropiación forzosa en caso de

(16) Esta obligación establecida por el artículo 17 de la Ley de 1941 sobre el P.F.E. fue modificada por Decreto-Ley de 1 de mayo de 1953 para exceptuar aquellos predios que, aun reuniendo el requisito de más de 250 hectáreas forestales, tuvieran una porción de cultivo agrario superior al 25% del total. Aunque la *Memoria* del P.F.E. de 1940-49 recoge un total de 39 fincas, con 67.465,6810 hectáreas, incluidas en el citado artículo. El Elenco general de adquisiciones de los servicios centrales de ICONA apenas contiene referencias a adquisiciones por esa vía a partir de 1950.

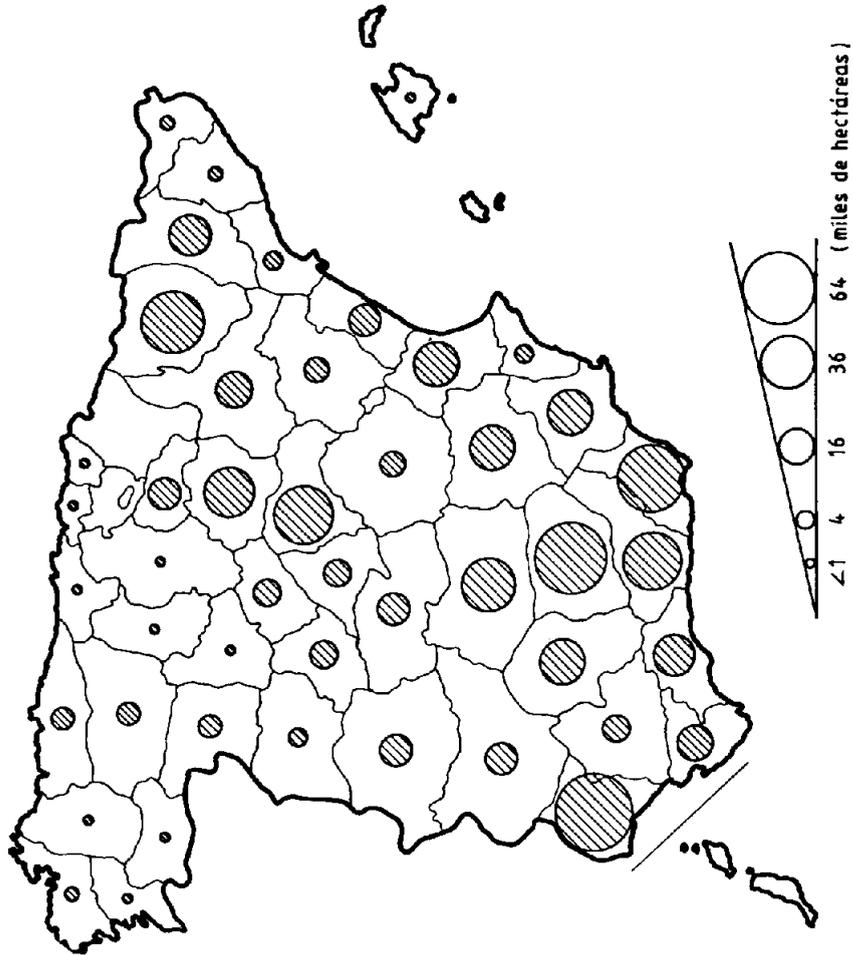
no aceptar el consorcio ofrecido por un propietario particular (artículo 320).

Es fácil comprender, pues, que ante el escaso atractivo económico de las repoblaciones de turno largo –las dominantes, por sus características naturales, en los perímetros– y, más aún, a la vista de un consorcio forzoso, o, en última instancia, de la expropiación pura y simple, muchos propietarios optasen por el convenio y la venta «acordada» con el Patrimonio. No queremos decir con ello que la Administración careciera de ofertas realmente voluntarias, que las tuvo –y muchas– dentro de las comarcas y las zonas de repoblación obligatoria y fuera de ellas, especialmente en áreas de baja presión demográfica, aprovechamientos pecuarios muy extensivos y alta concentración fundiaria; pero sí que los planes repobladores pusieron en marcha un procedimiento lo suficientemente expeditivo y coactivo como para inducir un volumen importante de compraventas, ciertamente difícil de precisar.

Sobre la tercera cuestión fundamental –dónde se llevó a cabo el grueso de las adquisiciones– la información del cuadro 1 y de la figura 3 resulta suficientemente expresiva. Lo sería más todavía el desglose de la misma a escala comarcal (17). A grandes rasgos, se pueden dibujar con claridad dos ámbitos de muy distintas características: por una parte, el cuadrante noroeste –ampliable a toda la cornisa cantábrica– en el que la actividad patrimonial del Estado ha sido escasa, tanto en el número como en la superficie de los predios adquiridos; esa es la situación de las cuatro provincias gallegas, de las tierras centrales de la cuenca del Duero y de buena parte del litoral cantábrico, aunque no falten excepciones, casi siempre muy localizadas, dignas de desta-

(17) El tratamiento de la base de datos y el estudio iniciado de los expedientes de compraventa más destacados nos están permitiendo comprender las estrategias de intervención del P.F.E.-ICONA a escala comarcal que, en algunos casos (tierras altas de Baza, Sierra de Filabres o valle del Guarga en Huesca, por citar sólo ejemplos documentados) suponen la casi absoluta sustitución de la propiedad privada –y sus aprovechamientos tradicionales– por la del Estado.

FIGURA 3
Adquisiciones del P.F.E.-ICONA (1940-1980). Distribución provincial



Fuente: Idem cuadro 1.

carse: es el caso, por ejemplo, de las comarcas en el alto Bibey zamorano (municipio de Porto), de las compras realizadas en la cabecera del Esla y el Porna en León, o de las más de 5.000 hectáreas en el alto Narcea (Oviedo). Fuera de este ámbito, las adquisiciones del P.F.E.-ICONA han sido también modestas en los dos archipiélagos, así como en Gerona y en Barcelona.

Por el contrario, el grueso de las operaciones se ha centrado en las montañas del Sur –en Sierra Morena y en las Béticas, concretamente– donde, como es sabido, el embate de la desamortización sobre los montes públicos alcanzó grandes proporciones, en áreas de la Ibérica –cabeceras y embalses del alto Tajo y de sus afluentes (Guadalajara) y de los del Ebro por la margen derecha (Soria y Logrono)– y, finalmente, en la vertiente pirenaica y prepirenaica del mismo río, con un cuantioso volumen de compras en Huesca y, en menor medida, en Lérida y Zaragoza.

La información sobre localización y destinos de las fincas adquiridas permite trascender los aspectos meramente dominicales del asunto y remite a los objetivos globales de la política de montes de la etapa que consideramos. Lo primero que hay que destacar es que el Estado compró preferentemente para reforestar. El análisis comparado de la información del *Inventario de repoblaciones en 31 de diciembre 1970* y de las adquisiciones llevadas a término hasta esta misma fecha resulta elocuente (cuadro 2):

CUADRO 2
Propiedad forestal del Estado y repoblaciones (1970)

	Ha.
Propiedad fundacional P.F.E.	316.619
Adquisiciones del P.F.E (1940-1970)	491.346
Total montes del Estado en 1970	807.965
Montes del Estado afectos a repoblación (a 31-12-1970).	799.413

Fuente: Memorias del P.F.E (1940-1949), (1950-1953) y de la Dirección General de Montes (1954-1970); Ministerio de Agricultura, P.F.E.: *Inventario de repoblaciones en 31-12-1970*, pág. 10.

La práctica totalidad de la superficie forestal de titularidad estatal se hallaba, pues, acogida en 1970 a proyectos de repoblación (18), y repárese en que ya entonces los predios adquiridos desde la entrada en funcionamiento del P.F.E. superaban en más de una vez y media los fundacionales de dicho organismo.

¿Con qué criterios y con qué objetivos se compraba y se repoblaba —dejando a un lado en esta ocasión técnicas y procedimientos—? Una respuesta geográfica, especialmente atenta a los lugares y sitios de intervención, arroja bastante luz al respecto; una respuesta, por otra parte, que, a tenor de lo que llevamos investigado hasta la fecha, no puede en modo alguno perder de vista las comarcas de interés forestal y, especialmente, los perímetros de repoblación obligatoria; y no sólo por la ya comentada capacidad de la Administración de inducir ventas en estos ámbitos, sino, en este caso, por los argumentos que suscitaron la declaración de comarcas y perímetros. Si en aquéllas estuvieron presentes al tiempo —ya se ha dicho también— objetivos productores y protectores, en los perímetros pesaron más, con diferencia, los segundos y, específicamente, los hidrológico-forestales, vinculados tanto a la regulación de las cuencas de recepción de los embalses, como a la regulación de cursos torrenciales y a la protección de zonas regables, sin olvidar las operaciones de regeneración y ampliación de masas arboladas en montes públicos ya existentes para lo que la figura del perímetro de repoblación obligatoria poseía virtualidades innegables.

No es posible entrar aquí en el detalle de los más de 150 perímetros declarados hasta 1974 (último año para el que tenemos noticias) y de las alrededor de 700.000 hectáreas afectadas, pero sí, al menos, citar las áreas en que aquéllos tendieron a concentrarse, que guardan estrecha relación, como veremos inmediatamente, con las zonas de más activa intervención compradora del Estado (figura 4).

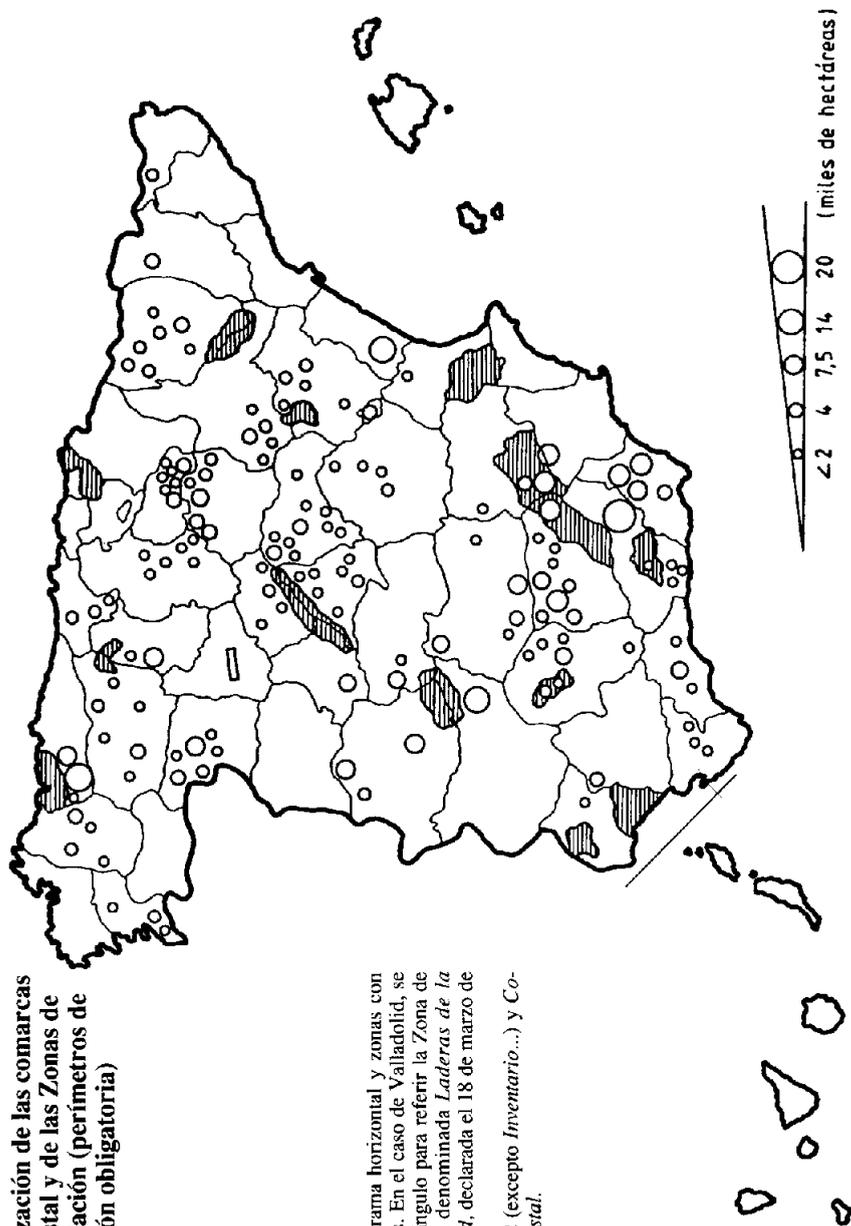
(18) La afición a proyectos de repoblación no implica el desarrollo efectivo de trabajos repobladores en todo el espacio afectado. De las 799.413 hectáreas en tal situación en 1970, sólo 405.186 habían resultado ocupadas por tales trabajos, distribuyéndose el resto de la superficie entre arbolado preexistente (186.407 hectáreas), prados y pastos naturales, terreno inforestal y disponibles para repoblación.

En Andalucía hay que mencionar, por lo menos, tres ámbitos sometidos a repoblación obligatoria –al margen de las comarcas de interés forestal–: por una parte, el eje de los ríos Baza y alto Almanzora, dentro del Surco Intrabético, con las sierras de Baza-Filabres y Estancias como límite meridional y septentrional, respectivamente, espacio afectado todo él de fuerte erosión y degradación, y con muy escasa cubierta arbórea (19); en segundo término, el conjunto de declaraciones de la Sierra Morena jiennense y cordobesa, encaminadas a la repoblación de las cuencas de recepción de embalses de los regadíos del Plan Jaén (Jándula, Rumblar, Guarrizás, etc.) y de otras zonas de alto interés nacional de la vega de Córdoba (Bembézar y Guadiato); finalmente, el núcleo más reducido de la Serranía de Ronda, en cierto modo ampliable a los pequeños perímetros de la Sierra de Cádiz, en el que la repoblación protectora de una pequeña parte de la cuenca del Guadalhorce y la regeneración y protección de masas arbóreas ya existentes fueron los criterios inductores. De cualquier forma, la razón hidrológico-forestal estuvo siempre presente, con mayor o menor énfasis, en el conjunto de perímetros señalados, aunque no se desdeñara tampoco la vertiente productora, especialmente en el caso de Sierra Morena, con la esperanza –en parte frustrada– puesta en *P. pinaster*, que pronto mostraría problemas de adaptación en algunas zonas y, en todo caso, un período de crecimiento más largo del previsto en principio (Abelló de la Torre, 1988, 394).

Destacable es también el grupo de perímetros a caballo entre las provincias de Jaén, Albacete y Murcia, dentro, en parte, del complejo de la Sierra de Segura, destinado a controlar y reducir los aportes de sólidos a los embalses de Fuensanta y Cenajo (Mancomunidad de Canales de Taibilla) y del alto Guadalquivir. Finalidad similar con respecto a los embalses del tramo medio del Guadiana, alimentadores del Plan Badajoz, tienen los grandes perímetros colin-

(19) Según el Inventario de 1970, la zona constituye uno de los núcleos de repoblación más importantes de España, con casi 25.000 hectáreas de superficie arbolada lograda.

FIGURA 4
Croquis de localización de las comarcas de interés Forestal y de las Zonas de Urgente Repoblación (perímetros de repoblación obligatoria)



Nota: Comarcas con trama horizontal y zonas con círculos proporcionales. En el caso de Valladolid, se ha optado por un rectángulo para referir la Zona de Urgente Repoblación denominada *Laderas de la provincia de Valladolid*, declarada el 18 de marzo de 1955.

Fuente: Ídem cuadro 2 (excepto *Inventario...*) y *Co- lección legislativa forestal*.

dantes de Sevilleja de la Jara (Toledo), Anchuras (Ciudad Real) y Talarrubias y Puebla de Alcocer (Badajoz).

Casi una comarca de interés forestal llegan a integrar, por vecindad, los 13 perímetros declarados en las montañas limítrofes de Soria y Logroño, que constituyen cabecera de los ríos Cidacos y Alhama, afluentes del Ebro, de relativa torrencialidad y causantes de frecuentes problemas en las comunicaciones y en las tierras regadas de la ribera. Situación similar es la de la comarca de la vertiente sur de las sierras de Ayllón y Pela (Guadalajara) y, en cierta medida también, la del área centro-septentrional de la provincia de Huesca. En definitiva, pues, un conjunto de intervenciones, a las que cabría añadir otras de carácter más concreto, pero no de menor interés (Descargamaría y Casas de Miravete en Cáceres, Alto Palancia en Castellón, o Taramundi y Villañueva de Oscos en Oviedo) guiadas por una voluntad clara de incremento de la superficie arbolada –y de la «riqueza» consiguiente– y de control hidrológico-forestal.

Las adquisiciones, analizadas a escala comarcal y local están, como hemos señalado, en muy estrecha relación con los perímetros y áreas próximas, y, en consecuencia, con sus principios inspiradores; sólo habría que pasar revista a los municipios más «intervenidos» para constatarlo. En Andalucía, por ejemplo, –y hay que referirse nuevamente a ella, pues no en balde acumula casi el 40% de las compras del P.F.E-ICONA– aquéllas se concentran en los términos de Baza (más de 17.000 hectáreas), de los valles de Almanzora y Nacimiento (Fiñana, Bacares o Vélez-Blanco, entre los destacados, con más de 7.000 hectáreas cada uno), de la Sierra Morena de Jaén (Andújar, Baños de la Encina y Santa Elena, entre otros) y Córdoba (Espiel, Hornachuelos, Bélmez y Villaviciosa), de Grazalema en la sierra gaditana (20) y de El Burgo en la Se-

(20) Una parte muy importante de las compras en Grazalema han estado dirigidas a la protección y regeneración del pinsapar de la vertiente norte de la Sierra de El Pinar (hoy parque natural), hasta los años setenta en manos privadas. Como el objetivo era protector y no repoblador, no se pudo utilizar la vía de declaración de perímetro de repoblación obligatoria. Algo similar ocurrió en los primeros años de actuación del P.F.E. en relación con el pinsapar de la Sierra de las Nieves y las compras en el municipio malagueño de El Burgo.

rranía de Ronda. Un caso aparte y muy destacable, tanto por la cuantía de la intervención patrimonial del Estado, como por el destino eminentemente productor de la repoblación llevada a cabo sobre la misma, es el de las más de 70.000 hectáreas adquiridas en la provincia de Huelva, especialmente en las comarcas de Andévalo y Sierra.

En Albacete y Murcia, por su parte, las compras se han acumulado en los términos de cabecera del Segura y sus afluentes (Nerpio, Letur, Moratalla y Caravaca); en Ciudad Real ha ocurrido otro tanto en determinados municipios vertientes al embalse de Cíjara (Anchuras, Horcajo de los Montes, Brazatortas, Abenójar y La Puebla de Don Rodrigo, por citar sólo los que superan las 3.000 hectáreas) y, sin solución de continuidad, en otros ya de la provincia de Badajoz (Fuenlabrada de los Montes, Herrera del Duque, Garbayuela y Hellechosa de los Montes). Guadalajara, que ocupa el puesto quinto de la relación del cuadro 1, ofrece igualmente un buen ejemplo de alta concentración de compras –de gran tamaño unitario, además– en el extremo noroccidental de la provincia, vinculadas a los distintos perímetros de repoblación obligatoria y a las cuencas de embalses de la vertiente meridional de la Sierra de Ayllón, área además, como es sabido, afectada por un intenso proceso de despoblación (superan las 1.500 hectáreas las compras en los municipios de La Huerce, Puebla de Beleña, Las Cabezas, Muriel, Olmeda de Cobeta, Peñalba de la Sierra, Tamajón, Tortuero y Valdenoches).

Por último, Huesca brinda en este rápido repaso de la compra de montes por parte del Estado (que en modo alguno puede entenderse como exhaustivo) quizá el modelo más acabado de intervenciones patrimoniales sobre las cabeceras de diversos afluentes directos o indirectos del Ebro (Aragón, Gállego, Ara y otros); destacan, por ejemplo, las adquisiciones de Bescós de Garcipollera, en el torrente Ijuez, las de Latre, Javierrelatre, Sabiñánigo, Barbenuta, Ena o Acumuer, en la cuenca media-alta del Gállego; las de Gésera y Secorún en la cuenca del Guarga, afluente del anterior; o las de Fiscal, Abejuela, Sieste y Guaso, sobre el Ara, afluente del Cinca, a las puer-

tas ya del pantano del Mediano. Operaciones similares se llevan a cabo en el municipio de Sos del Rey Católico, al norte de Zaragoza (un total de 24 adquisiciones entre 1951 y 1976, con más de 3.000 hectáreas) y en los también pirenaicos o prepirenaicos de Isil, Son del Pino, Escaló y Llavrosí en el Alto Pallaresa, o en los Figols del Tremp y Sapeira, en el interfluvio de los cursos medios de los Noguera Ribagorzana y Pallaresa, todos ellos en la provincia de Lérida.

ESPECIES, INSTRUMENTOS Y AMBITOS DE REPOBLACION

Conviene ahora ocuparse de las especies utilizadas por el Estado en la repoblación de sus montes, tanto en la de los rasos y calveros que ya poseía en 1940, como, sobre todo, en la de los que fue adquiriendo y que debieron concitar, como es natural, sus mayores atenciones. Una vez más hay que advertir que la respuesta es por ahora provisional y de carácter general, pues procede del *Inventario* de 1970 referido a todos los montes del Estado y no del análisis de los proyectos de repoblación que debieron redactarse para los predios adquiridos. Sea como fuere, lo que parece seguro es que los trabajos en las fincas adquiridas hasta diciembre de aquel año debieron pesar mucho sobre el total afecto a repoblación, si se tiene en cuenta que, como ya se ha expuesto, de las 799.412 hectáreas en tal situación (cuadro 2), casi 500.000 habían sido adquiridas entre 1940 y 1970.

Resulta evidente el protagonismo incuestionable de las coníferas de crecimiento lento, con distinta implantación de las especies enumeradas según las distintas posibilidades ecológicas de los montes estatales repoblados: en este sentido, especies más frugales, como el *P. pinaster*, el *P. pinea* y, sobre todo, el *P. halepensis* han sido las preferidas para la superficie forestal de los montes del sur y del borde mediterráneo; casi las tres cuartas partes del repoblado con carrasco, por ejemplo, se localiza en tierras de Alicante, Almería, Granada, Málaga, Murcia y Valencia, en tanto que alrededor del 80% del *P. pinea* ha ido a

parar a los montes del Estado en Huelva, Sevilla, Jaén, Córdoba y Badajoz. Ambitos de mayor potencial fitoclimático e, incluso, edáfico, han sido objeto de repoblación con especies más exigentes y también de mayor interés productivo: el *P. sylvestris* se ha empleado en comarcas montanas de tradicional implantación de esta conífera, especialmente, y por este orden, en las provincias de Huesca, Madrid, Segovia y Soria; otro tanto ha ocurrido con el *P. laricio* en Jaén, Huesca, Soria y Granada.

CUADRO 3
Especies utilizadas en la repoblación de los montes del Estado
(repoblaciones logradas entre 1940 y 1970)

	Ha.	
Crecimiento lento		
<i>P. pinaster</i>	76.849,0	
<i>P. halepensis</i>	71.930,1	
<i>P. laricio</i>	49.602,5	
<i>P. sylvestris</i>	46.116,3	
<i>P. pinea</i>	36.207,4	
<i>P. canariensis</i>	2.803,5	
Otras resinosas	2.862,2	
Total	286.371,0	83%
Crecimiento rápido		
<i>Eucaliptus</i> sp.	49.422,6	
<i>Populus</i> sp.	4.853,6	
<i>P. radiata</i>	2.904,2	
<i>P. pinaster</i> (*)	995,0	
Total	58.175,4	17%
Total general	344.546,5	100%

Fuente: Ministerio de Agricultura. P.F.E: *Inventario de repoblaciones en 31-12-1970*, págs. 10, 23 y 26 (elaboración propia).

(*) Superficie ocupada por el *P. pinaster* en las repoblaciones de montes del Estado bajo clima atlántico, caso en el que su crecimiento se considera rápido-medio.

En cualquier caso, no parece que haya sido el productivismo a corto o medio plazo el criterio rector —en muchas zonas ni siquiera el prioritario— de las repoblaciones pinariegas en los montes del Estado. Difícilmente podía serlo en decenas de miles de hectáreas adquiridas en un estado de degradación y regresión notables, y con unas condiciones climáti-

cas y edáficas poco propicias para resultados espectaculares.

Cosa bien distinta es lo ocurrido en las algo más de 58.000 hectáreas de montes estatales repoblados con especies de crecimiento rápido, particularmente con eucaliptos; *P. pinaster* (de turno corto-medio bajo clima atlántico-húmedo) y *P. radiata* tienen muy corto significado en este caso –no así en el conjunto del espacio repoblado, como veremos más tarde–, justamente por la modesta actividad compradora desarrollada por la Administración en las provincias circunatlánticas del norte. Por el contrario, la considerable implantación patrimonial del Estado en Huelva –a partir de 1940, como se ha visto– y, en cierta medida también en Badajoz y Sevilla, ha estado acompañada por una actuación repobladora sobre la base del cultivo del eucalipto, de marcada orientación productivista y no exenta de errores técnicos, como la primera implantación del *E. globulus* en Extremadura.

Pero, como es obvio, no toda la política forestal, ni siquiera la más destacable territorialmente, se ha dirigido a predios de propiedad estatal. Deseamos, por ello, terminar estas páginas con una breve presentación de algunos datos referidos, precisamente, al conjunto de las operaciones repobladoras ejecutadas tras la guerra civil. Lo primero que hay que advertir es que las abultadas cifras de superficie total afectada –más de tres millones de hectáreas, superando incluso las ambiciosas previsiones de 1939– han de ser ponderadas atendiendo a lo realmente «logrado». La valiosa información del tantas veces citado Inventario de 1970, referida a los tres decenios de más intensa actividad (figura 2), pone de manifiesto que de los 3.095.444 hectáreas afectas a repoblación, sólo habían sido efectivamente reforestadas en primera instancia alrededor de un millón y medio; junto a otro medio millón disponible en ese momento –con toda probabilidad repoblado posteriormente–, hay que tener en cuenta la considerable cuantía de tierras que, en concepto de pastos y praderas –en ocasiones «mejorados» por la propia acción forestal–, de vegetación arbórea preexistente y de superficie «inforestal» por distintas circunstancias, quedó fuera de las operaciones estrictamente repobladoras.

CUADRO 4

Estado general de las repoblaciones de P.F.E (1940-1970)

	Ha.
Primera repoblación	1.466.375,3
Segunda repoblación (*).	142.509,8
Pendiente segunda repoblación	34.683,9
Arbolado natural preexistente	212.301,7
Arbolado artificial preexistente	32.354,8
Prados, pastos, espartizales, etc.	240.377,6
Forestal recuperable	72.619,3
Inf forestal	320.342,7
Otras situaciones	97.533,5
Disponibles	496.344,7
Total	3.115.443,3

Fuente: Ministerio de Agricultura. P.F.E.; *Inventario de repoblaciones en 31-12-1970* (elaboración propia).

(*) La superficie de segunda repoblación no incorpora nuevas extensiones a la total repoblada.

Ilustrativa también de las posibilidades, orientación y resultados de la política que nos ocupa es la relación que se establece entre formas de propiedad, repoblación y vías de intervención de la administración forestal. En 1983, tras más de cuarenta años de actuaciones, los datos globales de los consorcios y convenios aprobados pone en evidencia el muy destacado papel de los montes de utilidad pública como base de la acción repobladora: ellos y, en menor medida, los de libre disposición de las entidades locales concentran casi el 85% de las operaciones. Y dentro de este grupo resulta especialmente destacable, sobre todo en términos relativos, el significado de los montes de propiedad estatal que, aunque suponiendo sólo la cuarta parte de la superficie total afectada, se hallaban en casi un 99% de su extensión, como ya se ha visto, sujetos a la política repobladora.

La incapacidad de los esfuerzos e intentos normativos para implicar a la iniciativa privada en las tareas repobladoras se pone de manifiesto en estos datos. El grueso de las actuaciones descansa en montes de titularidad pública: los del Estado y los de utilidad pública, en general, bajo tutela directa de la Administración, y los de libre disposición de los

ayuntamientos expuestos a las presiones de la propia administración forestal central, ejercida por vía gubernativa con una frecuencia que resulta evidentemente difícil de precisar, pero, en todo caso, constatable. No en vano arrancan de aquí parte de los conflictos entre el poder central y los intereses locales en materia de uso y gestión de los montes.

CUADRO 5
Estado de los consorcios (1940-1983) y convenios (1977-1983)
aprobados a 31 de diciembre de 1983

	M.U.P.		M.L.D.		M.P. (*)	
	Nº	Ha.	Nº	Ha.	Nº	Ha.
Consorcios.....	3.185	1.462.601	3.464	909.410	2.489	517.235
Convenios.....	149	73.949	228	18.185	360	65.217
Total	3.334	1.536.550	3.692	927.595	2.849	582.452

Fuente: Memoria de actividades del ICONA, 1983, págs. 66-67.

M.U.P.: Montes de Utilidad Pública.

M.L.D.: Montes de Libre Disposición de los Ayuntamientos.

M.P.: Montes de particulares.

(*) Para el caso de los convenios (1977-1983), se han sumado a los montes de particulares lo ejecutados con montes vecinales en mano común (159 sobre un total de 23.367 hectáreas).

También son expresivos los datos sobre la vinculación de las tareas repobladoras a las acciones hidrológico-forestales y, específicamente, a la regulación de las cuencas vertientes de los embalses. El Inventario de 1970 y algunas estadísticas publicadas en la revista *Montes*, en la segunda mitad del decenio de los sesenta (21) permiten constatar hasta qué punto era estrecha la relación entre el desarrollo de la red de embalses —y, consiguientemente, la política energética y de riego— y las zonas repobladas, sin negar, por supuesto, la finalidad productora que pudieran tener también tales operaciones.

Las especies utilizadas constituyen, por último, en este somero repaso de las actuaciones forestales en los últimos cincuenta años un criterio más para interpretar sus objetivos y resultados. Los comentarios que pueden hacerse no difieren en

(21) P.F.E. (1965): «Información del —————», *Montes*, 122, 445-447.

mucho de los vertidos acerca de las acciones en montes del Estado. Como muestra la figura 5, cabe dibujar con nitidez dos Españas en lo que a especies utilizadas se refiere: en buena parte de la España seca y, fundamentalmente, en Andalucía, en las tierras vertientes al Mediterráneo –incluido, por supuesto, el valle del Ebro– y en las cabeceras de los grandes ríos atlánticos de la Meseta las especies dominantes son las coníferas de turno largo, con el *P. pinaster* a la cabeza seguido a corta distancia por el *P. sylvestris* y, algo más lejos, por el *halepensis* y el *laricio*. La distinta implantación regional de los pinos citados sigue directrices similares a las enunciadas para las repoblaciones de los montes del Estado, atendiendo a la diversidad de las exigencias climáticas y edáficas de cada variedad y al potencial que, en este sentido, presentan nuestros montes. Advirtamos, nuevamente, que esto no prejuzga nada respecto a las consecuencias ecológicas de estas opciones repobladoras.

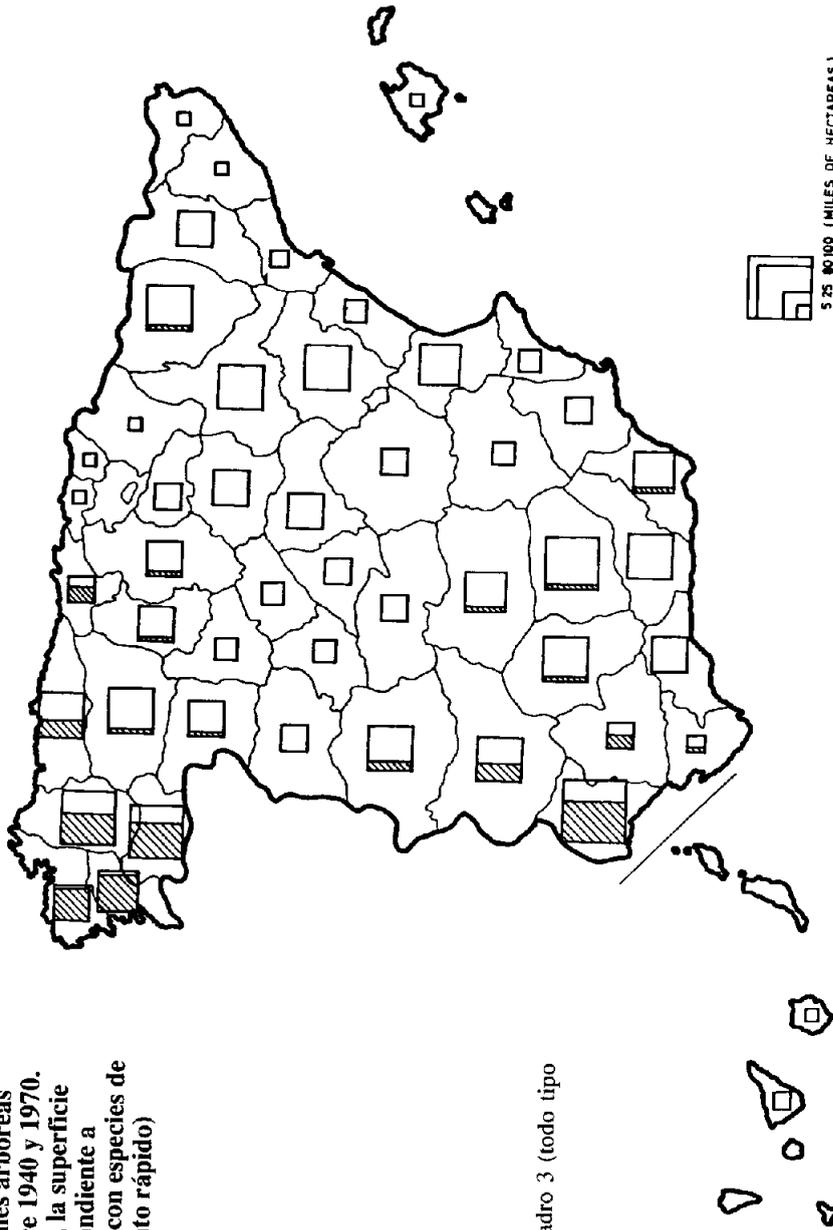
CUADRO 6
Estado de las repoblaciones (resumen por cuencas)

Cuencas	Ha.
Norte de España.....	237.247,4
Duero.....	291.238,3
Tajo.....	245.181,8
Guadiana.....	171.743,3
Guadalquivir.....	387.955,2
Sur de España.....	52.566,8
Segura.....	85.433,3
Júcar.....	234.693,7
Ebro y Noreste.....	493.374,8
Total.....	2.199.434,6

Fuente: *Inventario de repoblaciones en 31-2-1970*, pág. 16-21 (consta información detallada de las repoblaciones afectas a cada embalse).

Por el contrario, las provincias atlánticas norteñas, mejor dotadas ecológicamente, y la de Huelva, así como algunos sectores de las de Badajoz y Sevilla, ofrecen un muy buen ejemplo de silvicultura orientada a la producción, para atender la creciente demanda de determinados tipos de maderas y derivados. Conviene destacar cómo en este ámbito la afección de las repobla-

FIGURA 5
Repoblaciones arbóreas
logradas entre 1940 y 1970.
(Con trama, la superficie
correspondiente a
repoblaciones con especies de
crecimiento rápido)



Fuente: Idem cuadro 3 (todo tipo de montes).

ciones a embalses resulta muy modesta –con la lógica excepción de buena parte de Badajoz y de las tierras más fragosas de la Sierra de Huelva–, en parte, ciertamente, porque la intervención hidráulica ha sido allí menor que en la España seca y los problemas hidrológico-forestales de menor envergadura también, pero igualmente porque las acciones repobladoras han afectado a todo el territorio y no sólo a áreas montañosas. El cambio en las especies es asimismo muy significativo: entre las resinosas ocupa lugar destacado el *P. radiata* –concentran las provincias atlánticas el 90% de las repoblaciones con ese árbol– y el *P. pinaster* de turno medio o corto en este sector de la Península; y, junto a ellas, las distintas variedades de Eucaliptus, con mayor representación superficial en Huelva (22) y Badajoz, pero difundidos también por las comarcas costeras del Norte.

En definitiva, objetivos protectores y de constitución y ampliación del patrimonio arbolado, generadores de riqueza a largo plazo, y móviles productivos más inmediatos han estado presentes, aunque con muy distinto significado territorial, en las acciones forestales públicas de los últimos decenios. Negarlo o poner exclusivamente el acento en una de las dos vertientes es desvirtuar la realidad y, en todo caso, desconocer la complejidad, los matices y las interrelaciones de esta política sectorial con la del sector agropecuario en su conjunto y hasta con la más general del desarrollo económico del país durante la etapa considerada. Las aproximaciones regionales, en las que estamos empeñados, permitirán ir desenmarañando, ilustradas por el conocimiento de los objetivos y resultados generales, las contradicciones, los conflictos, los errores y los aciertos de una intervención pública que, como pocas –lo decíamos al comienzo–, ha tenido capacidad de transformar procesos naturales, usos y aprovechamientos del suelo, en definitiva, de modificar y recrear paisajes.

(22) En el caso de Huelva hay que tener muy presentes, junto a las repoblaciones de eucalipto sobre montes del Estado o consorciados con el P.F.E.-ICONA, las actuaciones de la Empresa Nacional de Celulosa (ENCESA), que hasta 1963 había adquirido y repoblado 40.398 hectáreas y consorciado con particulares 22.732, a lo que cabría añadir otras 12.573 hectáreas convenidas entre ICONA y la propia empresa (Márquez Fernández, 1977, 86-91).

BIBLIOGRAFIA

- ABELLÓ DE LA TORRE, M^a A.: *Historia y evolución de las repoblaciones forestales en España*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 749 pp.
- ABREU Y PIDAL, J. M. (1962): «Meditaciones sobre el Plan de Desarrollo Económico y los montes de Utilidad Pública». *Montes*, 186, 1962, 335-342.
- CEBALLOS, I. (1960): «Repoblación Forestal española en los últimos veinte años (1940-1960)». *Estudios Geográficos*, XXI, 82, nov. 1960, 497-507.
- COSTA TENORIO, M.; GARCÍA ANTÓN, M.; MORLA JUARISTI, C. y SAINZ OLLERO, H.: «La evolución de los bosques de la Península Ibérica: Una interpretación basada en datos paleobiogeográficos». *Ecología*, 1990, n^o 1, Fuera de serie, 31-58.
- ECHEVARRÍA Y BALLARÍN, I. (1932): «Repoblación forestal aplicada a la industria papelera. Medidas para solucionar sus problemas selvícolas y sociales». *Montes e Industrias*, III, 15, 1932, 389-391.
- GÓMEZ MENDOZA, J.: *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*, Madrid, ICONA, 1992, 260 pp.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D. (1977): *La geo-economía forestal de Huelva y el dilema de sus eucaliptales*, Sevilla, Ediciones del Instituto de Desarrollo Regional, n^o 11.
- MARTÍN LOBO, M. (1965): «Veinticinco años de paz octaviana en los montes españoles». *Montes*, 1965, 122, 131-145.
- MONTERO DE BURGOS, J. L. (1987): «La política forestal desde la constitución del Patrimonio», Conferencia en el Seminario *Políticas forestales y culturas del arbolado urbano*, Santander, UIMP, septiembre 1987, mecanografiado, 33 páginas + bibliografía y notas.
- ORTUÑO MEDINA, F. (1965): «Enfoque y proyección del P.F.E. hacia una economía de montaña». *Montes*, 125, 1965, 365-368.
- ORTUÑO MEDINA, F. (1990): «El Plan para la Repoblación Forestal de España del año 1939. Análisis y Comentarios». *Ecología*, ICONA, 1990, Fuera de serie 1, 373-392.
- PATRIMONIO (1951): Ministerio de Agricultura, *Patrimonio Forestal del Estado, Memoria-Resumen 1940-1949*, 354 pp.
- PATRIMONIO (1954): Ministerio de Agricultura, *Patrimonio Forestal del Estado, Memoria-Resumen de los trabajos realizados en el cuatrienio 1950-1953*, 306 pp.

PLAN (1939): *Plan para la repoblación forestal de España*, redactado por Joaquín Ximénez de Embún y Luis Ceballos, Ingenieros de Montes, Comisión del Plan General de Repoblación Forestal, mecanografiado, 662 pp.

II PLAN (1968): Comisión de Agricultura, *II Plan de Desarrollo Económico y Social*, Aspectos forestales, 109-127.

ROJAS BRIALES, E. (1987): «El desinterés hacia el bosque en la política agraria española y comunitaria», *El Campo*, Banco de Bilbao, 104, 97-104.

RESUMEN

El artículo aporta los primeros resultados y reflexiones de una investigación en profundidad sobre la política forestal llevada a cabo en España entre 1940 y 1980. En la primera parte se aborda el estudio de los antecedentes en la etapa republicana, el contenido científico, doctrinal y propositivo del Plan de repoblación de 1939, y las directrices políticas del período. En la segunda parte se analizan algunos resultados de la iniciativa reforestadora, dedicándose especial atención a la actividad compradora del P.F.E.-ICONA y al significado de algunas de las grandes cifras de la repoblación, interpretadas a la luz de las relaciones entre formas de propiedad y acción repobladora, y de la diversidad de objetivos presentes en todo el proceso según las características de las zonas objeto de actuación y de las especies arbóreas utilizadas.

RÉSUMÉ

Cet article apporte les premiers résultats et réflexions d'une recherche réalisée en profondeur sur la politique forestière menée à bout en Espagne de 1940 à 1980. La première partie aborde l'étude des antécédents de l'étape républicaine, le contenu scientifique et doctrinal ainsi que les objectifs du Plan de reboisement de 1939, et les directives politiques de cette période. La seconde partie analyse certains résultats de l'initiative de reboisement, en soulignant tout spécialement l'activité d'achat du P.F.E.-ICONA et en relevant certains grands chiffres du reboisement interprétés à la lumière des rapports existant entre formes de propriété et action de reboisement, et de la diversité des objectifs présents dans tout le processus selon les caractéristiques des zones concernées et des espèces d'arbres utilisées.

SUMMARY

This article is about the initial results and conclusions drawn from an in-depth research project on the forest policy in force in Spain in the 1940-1980 period. In the first part the authors review the background, i.e. the policy applied during the previous period while Spain was a republic, and then go on to the scientific aspects, doctrinal basis and specific proposals of the Re-afforestation Plan of 1939, as well as the policy guidelines adopted during the period. In the second part they review certain results of the Re-afforestation Plan, particularly the acquisition policy of the P.F.E.-ICONA and the implications of some of the major results achieved concerning re-afforestation, which are interpreted in the light of the links between the forms of ownership of the forests and the re-afforestation activities, as well as the various objectives pursued throughout the process depending on the features of the areas under re-afforestation and the species of trees planted in them.