
José Manuel Mangas Navas
Eduardo Rico Boquete

LA POLÍTICA DE MONTES PROTECTORES EN ESPAÑA (1908-1936)



Madrid, 2013



MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE

Edita:

© Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Distribución y venta:

Paseo de la Infanta Isabel, 1
28014 Madrid
Teléfono: 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Diseño, maquetación, impresión y encuadernación:

Taller del Centro de Publicaciones del MAGRAMA

NIPO: 280-13-023-4

ISBN: 978-84-491-1260-7

Depósito Legal: M-4829-2013

Tienda virtual: www.magrama.es
centropublicaciones@magrama.es

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Datos técnicos: Formato: 13x20 cm. Caja de texto: 10,3x16 cm. Composición: Una columna. Tipografía: Times New Roman a cuerpo 10. Encuadernación: Rústica. Papel: Interior en offset ahuesado de 80 gramos. Cubierta en estucado semimate de 300 gramos. Tintas: 1.

En esta publicación se ha utilizado papel libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE: José Manuel Mangas Navas

1. CAPÍTULO PRIMERO: La función protectora de los montes en la legislación y en la política forestal (1855-2006).	9
2. CAPÍTULO SEGUNDO: Gestación y tramitación parlamentaria de la Ley de Conservación de montes y repoblación forestal de 24 de junio de 1908.	35
ANEXO: Texto de la Ley	63

SEGUNDA PARTE: Eduardo Rico Boquete

INTRODUCCIÓN	73
1. EL SERVICIO DE MONTES PROTECTORES: CREACIÓN, ACTUACIONES Y EVOLUCIÓN.	75
2. LA FORMACIÓN DE LOS PRIMEROS CATÁLOGOS DE MONTES PROTECTORES.	91
2.1. El inventario de montes protectores de la provincia de Madrid.	91
2.2. El inventario de montes protectores de la provincia de Granada.	109
2.3. El inventario de montes protectores de la provincia de Málaga.	123
2.4. El inventario de montes protectores de la provincia de Baleares.	133
3. LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN DE MONTES PROTECTORES EN OTRAS PROVINCIAS, 1910-1936.	141
3.1. Los expedientes de montes protectores en las provincias de la cornisa cántabro-atlántica.	141
3.2. La investigación sobre montes protectores en Castilla y León.	146
3.3. Las labores de formación del catálogo en el valle del Ebro y Nordeste peninsular.	155
3.4. La investigación de los montes protectores en las comunidades de Castilla-La Mancha y Extremadura.	163
3.5. La delimitación de los montes protectores en el ámbito levantino.	173
3.6. Los trabajos para la formación del inventario de montes protectores en Andalucía y Canarias.	179
CONCLUSIONES	189
BIBLIOGRAFÍA	193



PRIMERA PARTE

José Manuel Mangas Navas
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente



CAPITULO PRIMERO

LA FUNCIÓN PROTECTORA DE LOS MONTES EN LA LEGISLACION Y EN LA POLITICA FORESTAL (1855-2006)

I

Puede presumirse, razonablemente, que ni en el ámbito general de la Administración española, ni, desde luego, en la brillante y controvertida historia de la Administración forestal, se encuentran fácilmente conceptos tan fecundos como el de la afección de montes públicos a la pública utilidad, y, a su vez, otros tan discutidos como la ampliación de ese mismo concepto -en símil o en disímil legal- a montes de particulares.

Conocido es el historial del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, esto es, la relación o registro de los montes que, siendo de titularidad pública (estatal, municipal, corporativa), y revistiendo interés general, debían exceptuarse de la enajenación prescrita en la desamortización civil (1855), evitando así los negativos efectos que cabía presumir a resultas de lo acaecido anteriormente con la venta de bienes del clero a los particulares. Son hitos básicos de este primer periodo:

- A/ El Informe de la Junta Consultiva de Montes (1855), que, partiendo de *las funciones de los montes en la física del Globo*, propone que el destino que haya de darse a los montes públicos se efectúe con arreglo a una división tripartita basada en su altitud, pues *hase visto en el curso de este informe que la altura de las montañas es el criterio manos falaz para señalar los límites del Gobierno en la producción forestal*.
- B/ La Clasificación General de los Montes Públicos (1859), que, con arreglo a dicho criterio, discrimina entre montes exceptuados y montes enajenables del Estado, de los pueblos y de los establecimientos públicos.
- D/ El Catálogo de los Montes Públicos exceptuados de la desamortización (1862), que ciñe el patrimonio forestal inalienable a *los*

montes cuya especie arbórea dominante sea el pino, el roble o el haya, siempre y cuando consten, lo menos, de 100 hectáreas.

D/ La Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, que afirma la acción tutelar del Estado sobre los montes catalogados, cuyo ejercicio encomienda al Ministerio de Fomento.

De esta tutela -y de cualquier otra- escapa el patrimonio forestal de titularidad privada, pues, a decir de la misma Ley, *los montes de particulares no estarán sometidos a más restricciones que las impuestas por las reglas generales de policía* (art.º 14). No obstante, el legislador hace posible la colaboración de los particulares en la repoblación forestal y contempla el supuesto de expropiación, pues, en efecto (art. 5º): *Se emprenderán por cuenta del Estado las operaciones necesarias para poblar de monte los yermos, los arenales y demás terrenos que no sirvan de un modo permanente para el cultivo agrario, reservando con tal objeto los que hoy posea el Estado de esta clase, y adquiriendo otros si el Gobierno lo creyese necesario, previa indemnización a sus dueños y renuncia de éstos al derecho de hacer las plantaciones por su cuenta, si le conviniere, y dentro del plazo que les fijare el Gobierno, según las circunstancias de los terrenos y de las plantaciones. En todos los casos se reserva a los dueños la facultad de adquirir nuevamente los terrenos que fueron de su propiedad, pagando al Estado el valor de los mismos y el del gasto invertido en el arbolado existente al tiempo de esta nueva adquisición, que podrá reclamarse dentro del término de cinco años, a contar desde el día de la expropiación.*

Abundando en lo dicho, la Ley de 11 de julio de 1877, disponiendo se proceda desde luego a la repoblación de los montes públicos exceptuados de la desamortización, concreta en su primer artículo el ámbito de aplicación, que resulta ser más amplio que su título, pues estipula al respecto que *se procederá a la repoblación de los claros, calveros y rasos de los montes públicos exceptuados de la desamortización según la ley de 24 de Mayo de 1863, y de los demás terrenos que se mencionan en el art. 5º de la misma ley, con las condiciones que en ella se expresan.*

Pero la aplicación y puesta en práctica de la reforestación, tanto en montes públicos como de particulares, se vieron muy condicionadas por las disponibilidades presupuestarias de la Hacienda Pública, desde cuyo Ministerio se sigue presionando por la aplicación de la legislación

desamortizadora, en pugna creciente con el Ministerio de Fomento. Este, por su parte, mantiene, revisa y consolida el Catálogo de Montes, y centra sus actuaciones en el Plan sistemático de repoblación de cabeceras de cuencas hidrográficas, conforme a lo dispuesto por R. Decreto de 3 de febrero de 1888. De esta suerte, la superficie repoblada desde 1877 hasta 1895 apenas supera la cifra de 8.500 hectáreas, de las que *una tercera parte, o sean 2.834,52 hectáreas, corresponde a las cabeceras de las cuencas hidrológicas, cuya importancia forestal se destaca notablemente, determinando el principio de un periodo decididamente restaurador que comienza hacia el año 1892 y sigue desarrollándose con energía...* (Estadística forestal, 1896).

La Ley de 30 de agosto de 1896, de modificación de impuestos, pretende superar las contradicciones entre los Ministerios de Hacienda y de Fomento, a cuyos efectos dispone *la revisión y formación definitiva del catálogo de los montes que, por razones de utilidad pública, deban quedar exceptuados de la venta. Los restantes montes públicos exceptuados por concepto distinto del expresado anteriormente, así como los enajenables, pasarán a cargo del Ministerio de Hacienda con intervención facultativa en la conservación y mejora o venta respectiva de ellos, aplicándose a aquel servicio el 10 por 100 de todos sus aprovechamientos*" (art. 8º). El R. Decreto de 20 de septiembre de 1896, dictado en su cumplimiento, establece la función protectora como criterio para la catalogación de los montes, pues *se entenderá que son montes de utilidad pública las masas de arbolado y terrenos forestales que por sus condiciones de situación de suelo y de área sea necesario mantener poblados o repoblar de vegetación arbórea forestal para garantir, por su influencia física en el país o en las comarcas naturales donde tengan su asiento, la salubridad pública, el mejor régimen de las aguas, la seguridad de los terrenos o la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura, revisándose con sujeción a este criterio el actual Catálogo de los montes exceptuados por su especie y cabida* (art. 1º).

Por R. Decreto de 1 de febrero de 1901 se publica el Catálogo de los montes exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública, y otra norma de igual rango y fecha declara que la inclusión de un monte en el citado Catálogo *no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero acredita la posesión a favor de la entidad a quien aquél asigna su pertenencia*. Algunos meses más tarde se dicta el R. Decreto

de 7 de junio de 1901, que organiza el Servicio Hidrológico-Forestal, al que se encomienda *la repoblación, extinción de torrentes y restauración de montañas en todas las principales cuencas hidrológicas de España que reclamen el acrecentamiento y buen régimen de las aguas de sus principales corrientes, así como la repoblación de dunas, de las fronteras de la Nación para la defensa de la misma y la ictícola* (art. 2º).

Así, pues, en los albores del nuevo siglo, se concitan en el ámbito forestal dos líneas de actuación programática parcialmente convergentes la catalogadora y la restauradora-, que, si bien mantienen su impronta, no tardarán en confluir en una norma que se pretende superadora de aquélla e integradora de ambas.

En efecto, el R. Decreto de 7 de marzo de 1908, por el que se autoriza al Ministerio de Fomento para presentar a las Cortes un proyecto de ley de conservación de montes y repoblación forestal (Gaceta de 10 de marzo), expone, en su esclarecedor preámbulo, los graves problemas que se ciernen sobre los cultivos y las poblaciones como consecuencia de la tala incontrolada de terrenos montanos y la desnudez de las dunas litorales. Por eso, *todas estas causas y aun otras varias de índole diversa demandan se proceda con urgencia a garantizar la conservación y la mejora de los predios forestales y a repoblar gran parte de nuestro territorio para sujetar el suelo, evitar o disminuir la torrencialidad de los ríos, proteger los cultivos, detener la movilidad de las arenas convirtiéndolas en productivas y completar otra clase de defensas y obras de engrandecimiento, como son, por ejemplo, los pantanos y muros longitudinales, que sin la repoblación de las cuencas respectivas no pueden producir beneficios permanentes, viniendo a demostrarse una vez más que el problema hidráulico con el forestal y el agrónomico no son sino las tres aristas de un solo prisma.* Pero los problemas son reales y objetivos, con independencia de que los sujetos titulares de los predios rústicos sean públicos o privados, y *ello es también la justificación de la extensión dada hoy por doquier al concepto de utilidad general, porque si ese carácter arranca de “garantir la salubridad pública, del mejor régimen de las aguas, de la seguridad de los terrenos o de la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura”, sería difícil sostener que el mero hecho de la pertenencia haga variar esa influencia en la economía nacional, o sea que la diferencia de dueño no es bastante a distinguir la naturaleza del régimen a que todos los montes, cuya conservación interesa a la comunidad, deban hallarse sujetos.*

La Ley de junio de 1908, disponiendo se consideren como de interés general y de utilidad pública, además de los catalogados por este Ministerio, los montes y terrenos que deban repoblarse forestalmente, siempre que se hallen en uno de los casos que esta ley expresa (Gaceta de 26 de junio), estipula en su primer artículo: *Además de los montes propiedad del Estado, de los pueblos y de Establecimientos oficiales que están catalogados por el Ministerio de Fomento, se considerarán también como de interés general y de utilidad pública, los montes existentes y los terrenos que deban repoblarse forestalmente, cualquiera que sea su dueño, siempre que por su situación se hallen en uno de los casos siguientes: A/ Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas; B/ Los que en su estado actual o repoblados sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas; C/ Los que eviten desprendimientos de tierras o rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos, defiendan canalizaciones o vías de comunicación o impidan el enturbiamiento de las aguas que abastecen poblaciones; D/ Los que saneen parajes pantanosos; E/ Los montes que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas y económicas de los pueblos comarcanos.*

En su consecuencia, y conforme se dispone en el artículo 3º, *quedan sometidos a los preceptos de esta ley, y pueden acogerse a sus beneficios, todos los propietarios de terrenos o montes no catalogados enclavados en zonas protectoras, ya sean personas individuales, ya personas colectivas de carácter público o privado.*

Y ahora, discriminando con arreglo al modo de la participación de los propietarios y de la extensión superficial aportada, la ley contempla dos supuestos distintos: 1/ *Al propietario de terrenos o montes de todas clases enclavados en zona protectora de 100 hectáreas, por lo menos, de extensión en superficie continua, que pretenda hacer por sí la repoblación forestal, se le concederá gratuitamente por la Administración toda la ayuda técnica que necesite, así como las semillas y plantones que pidiera, y la exención de la contribución territorial hasta que los montes alcancen, a juicio de aquélla, la plena producción...*(art. 4º); y 2/ *Al propietario o a propietarios asociados que aporten al Estado para su repoblación una superficie continua de montes enclavados en zonas protectoras que alcance la cifra de 1.000 hectáreas, la Administración les abonará anualmente, y mientras dure la repoblación, como renta del capital*

representativo del valor del suelo, el 3 por 100 del valor en que dichos montes estén amillarados, tomando como dato en el amillaramiento el promedio del quinquenio anterior a la promulgación de esta ley, y les eximirá del pago de la contribución territorial, hasta que dichos montes, a juicio de la Administración, se hallen en plena producción... (art. 5º).

La Ley fue reglamentada por R. Decreto de 8 de octubre de 1909 (Gaceta de 18 de noviembre), un amplio, ambicioso pero farragoso texto que suscitó ciertas expectativas y más de una confusión, como la que atañía a la *renta y capitalización del valor del suelo y reintegro de gastos de repoblación* (título V), y la que se refería a las competencias de las diputaciones vascongadas, asunto que fue aclarado por R. Decreto de 27 de diciembre de 1910.

Otra cosa fue la aplicación de la norma, su repercusión y alcance, que si bien logró que se fueran imponiendo los nuevos criterios de la utilidad pública forestal en la catalogación de montes de titularidad pública, no consiguió el mismo resultado en su aspiración de ampliar el mismo concepto declarativo a los montes de particulares merecedores de ello, para los que en adelante, y por reduccionismo, se reservaría la denominación de “protectores”. Y es que, a la postre, la virtualidad de la Ley se subordinaba a las disponibilidades presupuestarias del Estado, siempre escasas.

Y lo que es peor, la política restauradora coexistía con el libertinaje forestal. La primera prueba de su ineficacia para combatir el mal de origen, el arboricidio, se acreditó con motivo de la Gran Guerra de 1914-18, y se pregonó su remedio ya al final de la misma. El R. Decreto de 6 de junio de 1918, autorizando al Ministerio de Fomento para que presente a las Cortes un proyecto de ley de Conservación y repoblación forestal, manifiesta en su exposición de motivos que *las extraordinarias circunstancias creadas por la guerra, al producir inesperadas alzas y bajas en el valor en venta de ciertas mercancías, no sólo han alterado las leyes que inmemorialmente regían la vida económica universal, sino también el concepto que los propietarios de los bienes más estables tuvieron hasta hace poco de éstos y de sus propias conveniencias. Así se ha visto cómo los excepcionales y nunca soñados precios que las maderas y leñas han alcanzado, despertaron el afán de capitalizar sobre dichas bases el valor de los bosques, y cómo, para lograrlo, se acude*

a talas y destrozos que hieren cruelmente esa entraña de la riqueza española, amenazándola de muerte, o, cuando menos, de infecundidad por largísimo periodo. Tramitado que fue, se promulgó la Ley de 24 de junio de 1918, de conservación y fomento de la riqueza forestal, que en su artículo primero establece: *Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley de 24 de junio de 1908 para la conservación y fomento de la riqueza forestal, cuyos preceptos se mantendrán en vigor en cuanto no se opongan a la presente, mientras subsista la anormalidad de las actuales circunstancias, quedan prohibidas en los predios de propiedad particular las cortas a hecho, talas y descuaje que determine la destrucción o desaparición de bosques de las especies arbóreas correspondientes a los géneros de ... generalmente conocidos con los nombres vulgares de abeto o pinabete, pinsapo, pinos, enebros y sabinas, tejo, chopos, álamos, aliso, abedul, robles, rebollo, quejigo, alcornoque, encina, haya, castaño, nogal, olmo, fresno, olivo, eucaliptus, arces, tilos, algarrobos, almendros y avellanos.*

Empero, y un tanto a la zaga del Catálogo de Montes de Utilidad Pública -que se actualiza en veintinueve provincias entre 1901 y 1927 y se rectifica en dieciséis durante el quinquenio 1931/35-, la investigación y declaración de montes protectores de propiedad particular recibió algunos impulsos posteriores: 1/ R. Orden de 20 de septiembre de 1922, por la que se crea, con carácter de organismo autónomo, el Servicio del Catálogo de Montes Protectores, que se manda implantar de inmediato en seis Divisiones Hidrológico-Forestales; 2/ R. Orden de 5 de junio de 1930, y su complementaria de 17 de febrero de 1931, por la que se dictan Instrucciones para la formación del Catálogo de montes protectores; y 3/ Decretos de 1936, declarando montes protectores en las provincias de Baleares, Granada, Madrid y Málaga.

Meritorios impulsos que, aún contando con el apoyo de la Administración local, debían superar notable oposición, como la que presenta la Asociación General de Ganaderos contra la pretensión de la Diputación Provincial de Segovia, que pretende subrogarse en las competencias del Estado y, previa declaración como zona protectora, repoblar forestalmente la vertiente norte de la cordillera Carpetana (1926-29). Pero, además, conseguido el acto declarativo formal, ¿Cómo conjugar la intervención administrativa posterior con las sucesivas y aun contradictorias normas sectoriales? Véase:

A/ El R. Decreto de 21-9-1922, que anima a los particulares para que coadyuven con el Estado en la reforestación de los montes públicos, supone una apelación en toda regla a la libre participación de los particulares en la repoblación de los montes del Catálogo de los de Utilidad Pública, tras acreditar el poco éxito alcanzado por la iniciativa privada en anteriores convocatorias, pues, en efecto, *prescindiendo de precedentes más antiguos, la ley de 11 de junio de 1877, no solamente mandó proceder por el Estado a la repoblación de los claros, claveros y rasos de los montes públicos, sino que autorizaba a este Ministerio para que crease una o varias Sociedades protegidas por el Poder público y destinadas al fomento, repoblación y mejora de toda clase de montes. Recientemente, la ley de 24 de junio de 1908, refrendada por el ilustre González Besada, coincidiendo también en la necesidad de alentar la colaboración de iniciativa privada en esta materia, concedía ayuda técnica gratuita, semillas y plantas y exenciones de contribución territorial, a los particulares que por sí mismos realizaran en montes de su propiedad repoblaciones de cierta importancia. Pero si se apela a los particulares para que repueblen los montes del expresado Catálogo es que resulta insuficiente la intervención estatal, y así se admite, ya que a pesar de tan beneficiosas leyes y de los loables esfuerzos que con celo e inteligencia viene desplegando el Cuerpo de Ingenieros de Montes, es forzoso reconocer que no ha podido el Estado, por la insuficiencia de sus medios económicos, dar a esta obra la debida intensidad, que impida continúen improductivas y estériles millares de hectáreas de montes de utilidad pública...* Y, en todo caso, el R. Decreto de la Presidencia del Directorio Militar, de 20 de diciembre de 1924, reconduce el asunto, pues, en adelante, *las autorizaciones de ocupación de terrenos para la repoblación de los claros y calveros de los montes de utilidad pública a que se refiere el Real decreto de 21 de septiembre de 1922 deberán ajustarse en lo sucesivo a lo dispuesto en el art. 27 del Reglamento de la Hacienda municipal se 23 de agosto de 1924.*

Pero la política de repoblación forestal venía coexistiendo tradicionalmente con la ampliación del terrazgo, mayoritariamente por causa de la roturación arbitraria de terrenos públicos, de matriz marcadamente social. El Directorio, que acomete por separado los dos extremos de esa antítesis, dicta el R. Decreto de 1 de diciembre de 1923, por el que se legitiman dichas roturaciones, y lo justifica diciendo: *Existen en muchas provincias grandes*

extensiones de terrenos de los pueblos que nada o casi nada producen. Insuficiente la cantidad de tierra de propiedad privada, el vecindario, para poder subsistir, se ha visto en la necesidad de labrar y explotar parte de esos terrenos baldíos, y el abandono de la acción oficial encargada de su conservación y cuidado, hizo que esas explotaciones se extendieran y consolidaran, llegándose a efectuar por los poseedores transacciones sobre ellas, a construir edificios, donde viven en la actualidad considerable número de familias, y a que se creara, en fin, importante riqueza al transformar estériles baldíos en tierras cultivadas o en prados artificiales, base del progreso ganadero, y cuya destrucción motivaría la ruina de millares de personas que, careciendo de medios de vida, tendrían que emigrar a otros países en busca de lo que se les niega en el suyo...

B/ El R. Decreto-ley de 26 de julio de 1926, relativo al Plan general de repoblación forestal, manifiesta en su preámbulo que *uno de los problemas que más directamente afectan al fomento de la riqueza nacional, y que ha llegado a interesar vivamente a la opinión pública, es el de la repoblación forestal. Desnudas las cabeceras de muchas cuencas y cubierto el suelo patrio de vastísimos eriales, el interés público demanda que se devuelva la vegetación leñosa a los terrenos de los que la codicia y la ignorancia la arrebataron, y que, por ser impropios para el cultivo agrario, han de continuar desnudados o yermos, si no se cubren de monte.* De ahí que se apele a la acción, conjunta y complementaria, del Estado, de los ayuntamientos y corporaciones y de los particulares.

El Estado se reserva para la sí actuación en la parte alta de las cuencas fluviales, conforme a pautas establecidas en 1901 sobre restauración hidrológico-forestal, que, en su caso, se acomodarán al marco de las nacientes Confederaciones hidrográficas. Por su parte, la apelación a la iniciativa privada se formula en términos de aceptación voluntaria y de aceptación coactiva. Caso de no prestarse los propietarios a la repoblación en esta condiciones, el Estado los adquirirá los predios objeto de repoblación, determinando su valor con arreglo al criterio que señala el Reglamento de la Hacienda Municipal.

Apelando a la Administración local, el R. Decreto-ley de 24-3-1927, que dicta las Instrucciones para la aplicación del citado Plan general, contempla, entre otros instrumentos, el consorcio del Estado con los ayuntamientos para la repoblación de terrenos incultos.

C/ El Decreto de 12 de julio de 1933, por el que se aprueba el Reglamento de repoblación forestal, establece una discriminación de partida, pues, tal como reza en su preámbulo, *este Reglamento ha de referirse, en primer término, a las repoblaciones que realice el Estado en la zona de protección... y después, a las que por su carácter exclusiva o preponderantemente económico, tienen su asiento fuera de de la zona de protección y podrán ejecutarse por el Estado, o bien por Corporaciones públicas, entidades o particulares, que recibirán de aquél subvenciones o auxilios, siempre que repueblen los terrenos de su propiedad, con arreglo a las condiciones que se establezcan.*

La repoblación en zona de protección contempla dos variantes, con y sin participación del Servicio Hidrológico-Forestal. En este último supuesto se repite la ya tradicional invitación a la iniciativa privada, que, en su defecto, será subsanada por la correspondiente intervención estatal. De otra parte, llama la atención lo dispuesto en el artículo 21, ya que admite la posibilidad de que la categoría de monte protector no lleve aneja la declaración de su pública utilidad, pues, tal como reza, *podrá hacer el Estado la repoblación de terrenos que no sean suyos, ni estén declarados de utilidad pública; pero que formen parte de la Zona forestal de protección, en el caso de que el propietario o sociedad de propietarios reúna una extensión continua de 500 hectáreas a lo menos, y solicite sean repoblados por la Administración Forestal. Y, añadiendo favor, en este caso el estado proyectará, y previa la aceptación del presupuesto por el particular; hará la repoblación por su cuenta, abonando al propietario, mientras duren los trabajos, una renta anual representativa del 4 por 100 del valor del suelo, además de eximirle del pago de la contribución territorial... De no convenir a los propietarios el reintegro de la cantidad así fijada, pasará el monte a formar parte del patrimonio forestal del Estado, previo abono a aquellos del valor que se haya fijado para el suelo al empezar los trabajos.*

Por su parte, la repoblación de terrenos situados fuera de la zona de protección, incluye las actuaciones *que por las condiciones de suelo, clima y especies a emplear remuneren con amplitud y en plazo relativamente corto el capital invertido en su creación y cuidados; las que deban realizarse en terrenos que para dar máximo rendimiento han de destinarse de un modo permanente al cultivo y producción forestal, y las que temporalmente, y como preparación para el cultivo agrícola de regadío,*

sean técnica o económicamente aconsejables en la zona propia de éste (art. 28). La repoblación se encomienda a los diferentes propietarios privados y públicos (art. 29), pudiendo el Estado acudir, en caso de incumplimiento al arriendo forzoso. Llama la atención que sea precisamente aquí, en este mismo capítulo, donde se establezca que *la Administración Forestal del Estado procederá a proyectar y ejecutar la repoblación de las riberas de los ríos, después de que hayan sido deslindados sus cauces, y que también se podrá proyectar y ejecutar la repoblación de aquellos tramos de ribera en los que no ofrezca ninguna dificultad su delimitación, por existir plena conformidad entre la Jefatura de Montes, los Ayuntamientos y los particulares colindantes y contarse con el informe favorable de la División Hidráulica correspondiente* (art. 30).

Finalmente, y luego de ocuparse de los auxilios y subvenciones para la repoblación forestal -asesoramiento, medios técnicos, infraestructuras, exenciones tributarias, créditos-, el Reglamento se ocupa de la adquisición de terrenos por el Estado, estableciendo al respecto: *1/ Se intentará lograr por convenio con los propietarios la adquisición, cuando sea procedente, de los terrenos que hayan de destinarse a la repoblación forestal en virtud de lo establecido en los capítulos anteriores, acudiendo a la expropiación forzosa, con arreglo a la ley especial cuando aquel procedimiento no diere resultado* (art. 53); *y 2/ El Estado podrá adquirir, por el procedimiento expresado y con destino a la formación de su patrimonio forestal, montes y terrenos que, sin estar incluidos en los proyectos de que se trata en el capítulo II, Sección B), formen parte del Catálogo de montes protectores* (art. 58).

Se abría paso, pues, la patrimonialización forestal, aunque en una situación agro-social nada propicia, ya que la demanda tierras cultivables por el campesinado pobre es tan urgente como clamorosa, poco propicia a confiar su remedio a la aplicación de una reforma agraria que se cuestiona y se hace esperar. De ahí el Decreto de 30 de enero de 1935, por el que se dictan normas relativas a concesiones de cultivos en montes del Catálogo de los de Utilidad Pública. Dice en su exposición de motivos que *muchas son las causas económicas y sociales que han dado lugar a la penetración en los montes públicos de obreros y pequeños cultivadores que, atraídos por las promesas de una tierra virgen del arado o la posibilidad de encontrar un medio de sustento, han cogido parcelas, dentro de su perímetro, para dedicarlas al cultivo agrario. Muchas son también las continuas peticiones de terrenos que constantemente recibe*

la Administración, y si de antiguo ha sido necesario legislar en la materia para salvaguardar el carácter protector de los montes incluidos en el Catálogo, impidiendo a todo trance la apropiación por los roturadores de terrenos detentados, mucho más evidente aparece esta necesidad en la crisis de paro obrero que atravesamos y en que el ansia de una mejor distribución de la tierra lleva a buscar ésta por doquiera, sea buena o mala, y sin considerar que en la mayor parte de los casos la roturación de terrenos de bosque agota en poco tiempo la fertilidad de un suelo impropio para el cultivo permanente, que acaba por esterilizarse y no rendir para el sustento del que lo labra.

Obligado por ello, el citado Decreto dispone (art. 1º): *En los montes incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública, cuyo suelo contenga porciones susceptibles de un cultivo distinto y más intensivo que el forestal, conveniente para su normal producción y capaz de elevar ésta en grado sensible en beneficio del interés social, pero sin que esto resulte incompatible con la íntegra conservación de las facultades que con carácter permanente impone al monte su condición de protector, con arreglo al artículo 1º de la ley de 24 de junio de 1908, podrá ser autorizada por el Ministerio de Agricultura la concesión de tales cultivos en concepto de “aprovechamiento” y sujetándose a los preceptos de este Decreto.*

Con todo, y acaso pensando en que los trabajos forestales pueden paliar el paro agrario a medio y largo plazo, la Ley de 9 de octubre de 1935 dice que tiene por objeto *restaurar, conservar e incrementar el Patrimonio Forestal del Estado, de modo que plenamente llene sus fines económicos y sociales*, a cuyos efectos, y para establecer la adecuada coordinación con otros servicios ministeriales -especialmente con los de las Divisiones Hidrológico-forestales y de las Confederaciones Hidrográficas-, se crea un Consejo Rector presidido por el Director General de Agricultura, Montes y Ganadería.

Conforme a lo que se establece en su base segunda, *el Patrimonio Forestal del Estado se constituye con:*

a/ Los Montes que el Estado posee en la actualidad

b/ Los terrenos eriales, baldíos, pantanosos, esteparios, ejidos y márgenes de propiedad indeterminada y de uso público.

c/ Las fincas rústicas formadas por montes o terrenos forestales que por acciones judiciales o administrativas, abintestatos, etc., resulten de la propiedad del Estado y deban dedicarse al cultivo forestal.

d/ Los terrenos necesarios para la realización del objeto y fines de esta Ley.

e/ Los bienes que adquiera o disfrute el Patrimonio procedentes de herencia, legado o donaciones particulares.

f/ Los bienes y rentas de que el Estado, las Corporaciones o los particulares le hagan entrega para aplicarlos a sus fines generales o según instrucciones determinadas.

De otra parte, y con respecto a los terrenos a los que se refiere el apartado d/, se dice seguidamente que podrán obtenerse por convenio con los propietarios públicos o privados -quienes cederán dichos terrenos a cambio de disfrutar la renta que de ellos se derive-, o por adquisición directa por parte de la Administración, incluida la expropiación forzosa cuando proceda. Pues bien, refiriéndose a estos últimos, la ley establece que *los acuerdos de adquisición y repoblación de los terrenos incluidos en este número llevarán aparejadas su inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.*

II

El Nuevo Estado surgido del alzamiento militar de 1936 retoma los instrumentos heredados de la Administración forestal, aunque, en consonancia con su propia esencia autoritaria, propicia de inmediato un replanteamiento centralizador en sus fines y medios.

En efecto, ya en plena contienda, y al amparo de la Ley de 30 de enero de 1938, que implanta en zona nacional una particular Administración Central del Estado en sustitución de la anterior Junta Técnica, se dicta el Decreto de 6 de abril por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, en cuyo seno se organiza el Servicio Nacional de Montes, Caza y Pesca Fluvial (Orden de 27 de abril). Casi sin solución de continuidad, y en pleno contexto bélico, se dicta el Decreto de 24 de septiembre de 1938, sobre

defensa de la riqueza forestal particular, que, actualizando lo dispuesto en 1918 con motivo de la Gran Guerra, impone restricciones a los propietarios privados (art. 1º): *No podrán efectuarse cortas de árboles ni aprovechamientos leñosos en los montes, bosques, dehesas, sotos y alamedas, cualquiera que sea su propietario, sin la autorización, previamente solicitada, de la Administración Forestal del Estado.*

Algo antes, por Orden de 21 de junio, el Ministerio encomienda al ingeniero jefe del Distrito Forestal de Soria, ayudado por otro ingeniero del de Ávila, la confección y entrega en el mismo año del *Plan General de Repoblación Forestal de España*, que, con premura y escasez de medios, se presenta en enero de 1939.

Como nota previa, de tipo cautelador, motivada sin duda por las penurias de la guerra, expresa el Plan: *El problema forestal, no consiste sólo en determinar cuantas hectáreas necesitamos para cubrir las necesidades nacionales respecto a productos forestales... El problema forestal es harto más complicado que todo esto; porque no se trata sólo, de mantener dedicados al cultivo forestal los montes que por su misión física se han llamado protectores y aquellos otros, precisos para satisfacer las necesidades de consumo, sino, que es preciso, conseguir ese resultado, sin que ello estorbe la obtención de los productos agrícolas y pecuarios necesarios, la necesaria compensación a los que convenga importar, viniendo, en resumen, a conseguir, no un máximo rendimiento en metálico, sino el máximo bienestar para la población.*

En sentido operativo, y tras descartar, por inadaptable a las circunstancias del momento, el Reglamento de Repoblación Forestal de 1933, se manifiesta lo siguiente: *Aunque muchas veces se ordenó su redacción, no existe un Plan General de Repoblación de España, ni siquiera en la mayor parte de los casos, estudios parciales comprensivos de una cuenca hidrográfica completa, pero existe un conjunto de proyectos, redactados por las Divisiones Hidrológico-Forestales y las Confederaciones hidrológicas referentes, cada uno de ellos, a un problema concreto de determinadas cuencas secundarias y otro conjunto de proyectos parciales en casi todas las provincias redactadas por los Distritos Forestales y referentes cada uno de ellos a la repoblación de rasos y calveros de los montes catalogados como utilidad pública y que no hubiesen sido comprendidos en los planes de las Divisiones o*

de las Confederaciones... Por fin y como ratificación de que e4s preciso preocuparse de lograr una legislación y una organización eficaces, debemos tener la sinceridad de hacer notar, que la mayor actividad ejecutiva, correspondió hasta la fecha, a las repoblaciones realizadas por la Diputación Provincial de Pontevedra, por las Diputaciones Forales y por las Confederaciones hidrográficas que precisamente no se atuvieron a las prescripciones del Reglamento antes citado, que para nada se ocupa de ellas.

Ya en sus conclusiones, advierten los redactores del Plan que *conviene distinguir, con toda claridad, en el conjunto de las actividades forestales, las que se encaminan a mejorar y aprovechar los montes existentes cualquiera que sea el régimen de su propiedad y las que se dirigen, a la creación de nuevas masas de monte alto y especialmente, de aquellas que han de ejercer una marcada influencia hidrológica, pero cuidando, de que la distribución no suponga olvido que, ambos problemas son partes de un todo y en consecuencia, aunque a cada uno de ellos se atienda separadamente es preciso que ambas actuaciones obedezcan a una dirección única.*

Con estas y otras directrices, ya en el contexto político de posguerra, *la urgencia de acometer el problema de la repoblación forestal de acuerdo con los Puntos veinte y veintidós programático del Nuevo Estado, deciden al Gobierno a poner rápidamente en vigor la Ley de 9 de octubre de 1935, creadora del Patrimonio forestal del Estado, la cual ofrece un excelente medio para iniciar los trabajos preparatorios para intensificar el desarrollo del Plan General de Repoblaciones, ya en estudio, adelantándose en una campaña la ejecución del mismo.* Así se expresa en su exposición de motivos el Decreto de 26 de agosto de 1939, por el que se restablece la citada Ley de 1935 *con cuantas funciones y fines se señalan en su articulado* (art. 1º), excepto en aspectos concretos de las bases 3ª (composición del Consejo Forestal), 4ª (tipos de repoblación) y 6ª (Diputaciones de Guipúzcoa y de Vizcaya, que se incorporan al régimen común).

Complementariamente, el Decreto de 8 de enero de 1940, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 9 de octubre de 1935, repite, con mínimas variaciones, lo establecido por esta en cuanto a bienes y derechos constitutivos del Patrimonio Forestal del Estado.

Con todo, aunque el flamante organismo patrimonialista pudo considerarse en un principio suficientemente regulado en su composición y funciones, ello fue por poco tiempo, toda vez que no parecería oportuno revalidar su ley fundacional, tanto por su origen como porque se le demandaba un mayor poder intervencionista. Por eso, apenas un año más tarde, se dicta la Ley de 10 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Forestal del Estado, *que es en esencia una refundición de las dos anteriores, se crea la Dirección el Servicio que ha de permitir la actividad y responsabilidad en el mando propia de los momentos presentes; se impone a los particulares la obligación de participar a los órganos rectores del Patrimonio la venta de fincas forestales de extensión superior a 250 hectáreas, así como la de repoblar sus propios montes cuando se hallen dentro de las zonas declaradas de interés forestal; se corrige el desorden de forma al tratar las materias de la Ley de 1935 sustituyendo sus bases por artículos de contenido homogéneo y, finalmente, se retocan algunos otros extremos de la organización y procedimiento para que, conservando el contenido de los anteriores textos legales, se hagan éstos de más flexible empleo como instrumento de una labor activa.*

Pues bien, aunque el art. 2º de la Ley de 1941 repite los supuestos dotacionales que la Ley del 35 estableció y el Decreto del 39 mantuvo, incorpora tres novedades significativas, una de carácter espurio -la que se refiere a los montes o terrenos forestales cuyos titulares se hallen incurso en *responsabilidades políticas*-, y otras dos de carácter programático, a saber, la que añade las costas a los otros predios de propiedad indeterminada y de uso público, y, a modo de condominio, *el vuelo de los montes creados con arreglo a esta Ley, sobre terrenos no adquiridos en propiedad.*

Con fuerte sello intervencionista, la Ley declara en su artículo 16: *En las comarcas declaradas de “interés forestal” a los efectos de esta Ley por acuerdo del Consejo de Ministros, se establece la obligación para los propietarios de predios forestales enclavados en las mismas de proceder por sí a la repoblación forestal de sus fincas, desde que sean requeridos al efecto por la “Dirección del Patrimonio”, previo acuerdo de su “Consejo”, cuyos trabajos serán efectuados según proyectos que presentarán para su aprobación al Ministro de “Agricultura” dentro del plazo fijado y ejecutados en los plazos que la misma Autoridad les señale. De no cumplirse las condiciones fijadas, el “Patrimonio Forestal”,*