

El conde de Guadalhorce y el sector forestal

Por M. AULLO URECH

Dr. Ing. de Montes y Director de ICONA

R. GARCIA SALVADOR

Dr. Ing. de Montes

Secretario General del Instituto

La idea absurda de que España perdió sus bosques en el esfuerzo naviero; carabelas, naos y galeones, soporte del descubrimiento, la conquista y la colonización se pierde en la noche del tóxico. España se desarboló por secular incuria. El Ministro de Fomento, conde de Guadalhorce, puso profundo afán en rectificar esta situación, y hoy ICONA, del Ministerio de Agricultura, recoge y continúa con entusiasmo y eficacia su mensaje. — J. T.

Tratar de conseguir en breve espacio de tiempo los frutos de su gestión, es una tentación difícilmente evitable para el político.

Don Rafael Benjumea Burín supo eludir esa tentación y se acreditó como eminente hombre de gobierno, poniendo su capacidad y su entusiasmo al servicio de una causa tan noble como poco espectacular a corto plazo: la causa forestal.

Ciertamente que su condición de Ingeniero de Caminos, especializado en la construcción de obras hidráulicas, le familiarizaría inmediatamente con las fatales consecuencias que tiene para esas obras la falta de una adecuada corrección hidrológico-forestal de las cuencas de los ríos.

Pero no es su preparación técnica, con ser muy importante, lo que permitió a Benjumea realizar su ingente obra en la defensa de los montes. Esa obra se debe, ante todo, a su condición de político previsor y organizador, que supo poner de relieve la despoblación forestal como causa de enormes perjuicios para la nación, que acertó a ver en la restauración hidrológico-forestal de las cuencas el remedio para evitar la erosión y las inundaciones, y que fue capaz de crear una organización cuyo alto grado de eficacia se mantendría muchos años después de que Benjumea abandonara la dirección del Ministerio: buena prueba de la sólida base en que tal organización se apoyaba, y buena prueba, asimismo, del talento político de su promotor.

NOTA: El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (creado por Decreto-Ley 17/7, de 25 de octubre) se suma al homenaje que se rinde al conde de Guadalhorce en el centenario de su nacimiento. Muchas razones que podrían justificar esa adhesión, ICONA es cabal heredero de la clásica Administración Forestal del Estado que creara Benjumea durante la época en que estuvo al frente del Ministerio de Fomento. La Administración Forestal fue el instrumento que desarrolló su política en este sector y ha seguido actuando fundamentalmente dentro del campo de sus ideas, por lo cual el Instituto se halla sentimentalmente muy vinculado a su figura creativa.

Para mejor comprender la obra realizada por el Conde de Guadalhorce hay que verla enmarcada en el momento en que tuvo lugar, al final de una época que eslabona otras dos épocas trascendentales:

- La precedente, en la que se ha jugado la más importante baza en la historia de la conservación de nuestros montes (con su momento culminante en el bienio 1855-1856, en el que se dictan las tristemente famosas leyes desamortizadoras, y con término en el año 1877, en el que se promulga la Ley de Mejora, Fomento y Repoblación de los Montes Públicos).
- La siguiente época que abarca de 1938 hasta 1964, es decir, hasta el comienzo del Primer Plan de Desarrollo, y a la que se ha denominado como la de la "gran expansión forestal".

En la época intermedia que consideramos, se consolida la obra de conservación, característica de la época anterior, y se pueden desarrollar las diversas técnicas forestales que permitirán realizar la ingente labor de restauración característica del período siguiente.

La obra de Benjumea tiene lugar durante los últimos años de esa etapa de transición entre una época fundamentalmente conservadora y otra básicamente restauradora.

Durante un lapso relativamente corto —cinco años—, pero fecundo en realizaciones, se llevan a cabo obras de trascendental importancia y se adoptan medidas administrativas de extraordinario interés y de singular eficacia, todo lo cual permitió atender a la resolución de muy diversos problemas dentro del ámbito forestal, lo que demuestra que Benjumea no tuvo una visión limitada, sino que fue capaz de recoger aspectos muy diversos del sector, anticipándose en muchos años al momento en que se proclama que la Administración Forestal debe configurarse como un ente armónico, coherente y unificado para dar solución a los muy variados y complejos problemas que plantea la conservación de la naturaleza.

Durante los años que van de 1925 a 1930 se dio, en efecto, gran importancia a:

- La repoblación forestal.
- La restauración hidrológico-forestal de cuencas.
- La organización administrativa.
- Los parques nacionales, sitios de interés nacional y monumentos naturales de interés nacional.
- La conservación, fomento y aprovechamiento de las especies piscícolas y cinegéticas.

Y otras diversas cuestiones abordadas en "disposiciones generales", como son el pastoreo en montes de utilidad pública, el catálogo de montes de UP, las ordenaciones, los consorcios, los deslindes, etc.

Que Benjumea tuviese cabal conocimiento de lo efímera que es la vida de un embalse situado en una cuenca sin protección forestal, es fácilmente explicable si tenemos en cuenta su formación técnica, o simplemente su cultura. Por otra parte, las consecuencias de la erosión son conocidas del más profano, las han cantado tristemente los poetas y las ha lamentado el país entero cuando la tierra arrastrada, no conformándose con la vida de los embalses, ha querido cobrar vidas humanas.

Que Benjumea supiera todo esto, es comprensible —porque era obligado saberlo—, pero que acertase a ver la necesidad de contar con una Administración Forestal unida e independiente para resolver los problemas del sector, es lo verdaderamente meritorio y lo que acredita al auténtico político.

Pero veamos cómo logró el conde de Guadalhorce, a través de oportunas disposiciones legales, que la Administración Forestal fuese teniendo cada vez más independencia y alcanzase el mayor rango que en aquella época podía dársele.

El Real Decreto-Ley del Ministerio de Fomento de fecha 25 de diciembre de 1925 dispone: que la Dirección General de Agricultura, Montes y Minas se denomine en lo sucesivo de Agricultura y Montes. Este es un primer paso con el que se consigue separar la Administración de minas de la de montes.

El Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928 reorganiza los departamentos ministeriales. Se crea el Ministerio de la Economía Nacional, “bajo cuya dirección se ponen todos los servicios del ramo, tanto en el concepto de producción como en los de comercio y consumo”, ya que asume “la regulación y estímulo de los intereses económicos generales del país”. En el Ministerio recién creado se incluye, entre otras, la Dirección General de Agricultura.

En el Ministerio de Fomento quedan la administración de las minas y la de los montes, con direcciones generales independientes.

El Real Decreto-Ley citado dispone en su artículo 6.º “el Ministerio de Fomento tendrá a su cargo los servicios correspondientes a los siguientes centros directivos: Dirección General de Obras Públicas; Dirección General de Ferrocarriles, tranvías y Transportes por Carretera; Dirección General de Minas y Combustibles; Dirección General de Montes, Pesca y Caza...”.

Con este precepto legal de 3 de noviembre de 1928 se ha creado, pues, la Dirección General de Montes, Pesca y Caza, con absoluta independencia de la administración de las minas y completamente separada de la de agricultura, cuya administración se adscribe, como ya hemos visto, a un Ministerio distinto, al Ministerio de Economía Nacional.

Al no pasar la administración de los montes —como pasó la de agricultura— al Ministerio de Economía Nacional, y permanecer adscrita al Ministerio de Fomento, podría pensarse que, en adelante, sólo se va a considerar la función primordial de los montes: la protectora.

Y aunque, efectivamente, la función protectora iba a tener prioridad, no se habrían de olvidar otros muchos aspectos de los montes.

Así lo demuestra el Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1928, del Ministerio de Fomento, que, muy poco tiempo después de la reorganización de los depar-

tamentos ministeriales, se encarga de establecer las funciones de la nueva Dirección General de Montes, dentro de la cual figuran las indicadas en el artículo 5.º bajo el título "Producción Forestal", que —se decía— "tendrá a su cargo la tramitación de los expedientes relativos a ordenación y valoración de montes; organización económica de la producción forestal; aprovechamientos forestales; contratos y sus incidencias; comunidades y consorcios de montes; transportes forestales por vías terrestres y fluviales; organización de las zonas de saca de los montes; industrias forestales; mercados, comercios del interior y de exportación; consorcios industriales; estadística forestal".

Dejando a un lado todo lo relativo a pesca marítima —ya que esta importante rama habría de separarse de la Administración Forestal— conviene destacar que en el Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1928 se concede gran importancia a unos aprovechamientos como los de pesca fluvial y caza, que, andando el tiempo, se convertirían en una extraordinaria fuente de recursos para el recreo en nuestros montes. Sin duda, por considerar que esta función recreativa era de mayor importancia que la económica, es por lo que se mantendrán todos los asuntos de pesca fluvial y caza dentro del Ministerio de Fomento.

Adivinar la importancia que llegaría a tener el aspecto recreativo de las riquezas piscícola y cinegética de los montes, es otro mérito del político que supo adoptar las medidas precisas para que se atendiera todo lo relativo a piscifactorías, laboratorios ictiogénicos, repoblación de ríos, ordenación de la pesca fluvial, escalas salmoneras, guardería piscícola, conservación y fomento de la caza mayor indígena, otros aprovechamientos cinegéticos y, en fin, todos los asuntos relacionados con la pesca fluvial y la caza, como se prevé en el artículo 11 del repetido Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1928, y como se desprende de otras disposiciones de menor rango, dictadas en el transcurso de los años en que Benjumea estuvo al frente del Ministerio de Fomento.

Hay que destacar también la visión anticipada que tuvo Guadalhorce de un problema que en nuestros días ha llegado a ser verdaderamente alarmante y a constituir una preocupación nacional: la agresión al paisaje forestal.

No nos atreveríamos a decir que el conde de Guadalhorce llegase a prever, en toda su magnitud, los atentados que se iban a perpetrar contra el paisaje a causa del crecimiento gigantesco de las ciudades, que ha impulsado a los habitantes de éstas a la búsqueda anárquica de la naturaleza, con el resultado de una utilización precipitada y abusiva de la misma, no sólo por quienes ansían ponerse en contacto con ella, sino también por muchos especuladores que han utilizado la naturaleza de una forma inadecuada y sin respeto alguno al paisaje.

No sabemos si nuestro político intuía el mal uso que del suelo forestal habría de hacerse algunos años después de su gestión gubernativa. Pero es de notar que en el Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1928 se disponía que la administración forestal tramitase, entre otros, los expedientes relativos a "parques nacionales y monumentos naturales de interés nacional; estética forestal; turismo". Hay que entender que cuando se habla de estética forestal se está hablando del paisaje forestal.

Y aunque la preocupación por el paisaje no se tradujera en una ley para su

defensa, lo cierto es que dejó constancia del interés por un tema que, a pesar de su trascendental importancia, ha llegado a nuestros días sin el suficiente apoyo legal.

Pero, a falta de una ley para la defensa del paisaje, se dictaron algunas Reales Ordenes, del Ministerio de Fomento, que ponían a salvo de cualquier agresión paisajística determinados parajes de singular belleza. Así, por la Real Orden de 30 de julio de 1927, se declara sitio de interés nacional al monte "Dehesa de Moncayo" de Tarazona (Zaragoza), y por Reales Ordenes de julio de 1929 se declaran sitios naturales de interés nacional la Ciudad Encantada de la serranía de Cuenca, el Torcal de Antequera y el Picacho de la Virgen de la Sierra (Cabra).

El mayor enemigo que tienen hoy nuestros bosques, esa terrible plaga que constituyen los incendios forestales, mereció también la atención del Ministerio de Fomento en aquel fecundo lustro en que estuvo regido por (el conde de Guadalhorce. Una prueba de ella la tenemos en el Real Decreto-Ley de 6 de septiembre de 1929, por el que se estableció la "Asociación Nacional para la Defensa contra Incendios de la Riqueza Forestal".

Ni la lucha contra las plagas forestales, ni la investigación forestal (el Reglamento de cuyo Instituto se aprueba por Real Decreto-Ley de 24 de marzo de 1927), ni otras muchas y diversas materias relacionadas con el sector forestal, cayeron en el olvido durante aquella época, que vino a constituir uno de los más firmes pilares en que se han apoyado la organización y actuación forestales.

Pero, sin abandonar ninguna de esas variadas materias, hay en Benjumea como una noble obsesión por la defensa del suelo, lo que puede verse en su afán de impulsar el Servicio Hidrológico Forestal para que su actuación protectora se extendiese a los primordiales intereses amenazados por la acción destructora del agua. Y con el fin de eliminar deficiencias y descargar al Servicio del exceso de estudios generales y detalles burocráticos, llevó a cabo la reforma del mismo y logró la aprobación de su Reglamento, en cuyo artículo 2.º se establece: "Será objeto primordial de este Servicio los estudios y ejecución de trabajos de repoblación, de corrección de torrentes y de obras auxiliares que sea preciso realizar en las cuencas hidrológicas, para que cesen o se atenúen los daños que las aguas y otros agentes naturales originen, y conseguir con ello un buen régimen de las mismas y la consolidación de los efectos obtenidos".

La amenaza que para los cultivos, las vías de comunicación, los poblados y las mismas vidas humanas significaban —y aún significan— los torrentes, justifica el extraordinario interés que demostró el Departamento de Benjumea por todas las obras de corrección hidrológico-forestal, y muy concretamente por la repoblación forestal, el principal recurso para la defensa del suelo amenazado, o, como dijo el profesor García Nájera, "el remedio soberano de tanto mal".

No puede, pues, extrañar que ya en julio de 1926 se dictase el Real Decreto-Ley relativo al Plan General de Repoblación Forestal, con el que se persiguen dos objetivos principales: restaurar la parte alta de nuestros principales cursos de agua, mediante una cubierta leñosa, y convertir en productivos los terrenos yermos de la parte baja. Para lograr el primero de estos objetivos se hace la primera concesión de créditos de alguna importancia que habría de corresponder al Estado; y para con-

seguir el segundo se recaba, dado su carácter eminentemente económico, la colaboración de particulares, ayuntamientos y corporaciones provinciales, iniciándose de esta manera una política de acción y fomento forestales descentralizadora, una política a la cual, mediante diferentes tipos de convenios y consorcios con el Estado, se incorporan muy pronto las diputaciones gallegas, y las de Vizcaya, Asturias, Logroño y Madrid. Esta política de descentralización, mediante una decidida y eficaz actuación regional, es otro de los grandes méritos políticos que cabe apuntar al conde de Guadalhorce.

Como se ve, tampoco los particulares propietarios de terrenos forestales incul-tos quedaban excluidos de una actividad en la cual, evidentemente, hay que interesar a todos, y para ello se les invitaba a efectuar la repoblación con auxilios del Estado en forma de dirección técnica, cesión gratuita de semillas y plantas y anticipo del 25 por 100 del coste de los trabajos.

Estas disposiciones revelan la decisión de contar, para resolver los problemas forestales, no sólo con la Administración Central y con la Administración Local, sino con la colectividad nacional, lo cual pone de relieve la gravedad de los problemas existentes en el sector forestal y la certera visión que tuvo Benjumea acerca de las medidas que debían adoptarse para resolverlos.

Para terminar este sumario bosquejo de lo que fue la política forestal del conde de Guadalhorce, podríamos decir que tuvo estas tres características: abarcar una gran amplitud de temas, intentar interesar a la colectividad y apoyarse en una bien estudiada organización administrativa.

La primera característica de la política forestal de Benjumea creemos que se evidencia sin más que recordar las diversas materias a las que prestó extraordinaria atención: la repoblación forestal, la restauración hidrológico-forestal, los parques nacionales, el fomento de las riquezas cinegética y piscícola, el paisaje forestal, la defensa contra los incendios forestales, la lucha contra las plagas, la investigación forestal, etc. Un programa tan amplio que muy bien podemos considerarlo como precursor del que hoy día desarrolla el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.

El interés en movilizar a la colectividad lo prueban las disposiciones que acabamos de citar, mediante las cuales no sólo se integran en el quehacer forestal los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, sino también los particulares propietarios de terrenos forestales improductivos.

Finalmente, la tercera característica de la política forestal desplegada entre 1925 y 1930, la de contar con una idónea organización administrativa, se ha puesto de relieve con el conjunto de disposiciones legales a que nos hemos referido antes, y entre las cuales hay que destacar el Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928, por el que se crea la Dirección General de Montes, Pesca y Caza, con lo cual la Administración Forestal queda completamente separada de la agrícola e independiente de la Administración de las Minas.

Sólo por la labor desplegada en el sector forestal, el conde de Guadalhorce es acreedor a la gratitud de todo el país, y muy especial se la deben los Ingenieros de Montes por haberles dotado de una organización administrativa relativamente independiente, gracias a la cual pudieron conseguir mayor eficacia en su siempre difícil misión.