

# EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO COMO FUENTE DE LA HISTORIA FORESTAL. EL PRIMER FRANQUISMO (1936-1959)

**M.Á. Del Arco Blanco**

Departamento de Historia Contemporánea. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Granada. Campus de Cartuja s/n. 18071-GRANADA (España). Correo electrónico: maarco@fedro.ugr.es

## Resumen

El Boletín Oficial del Estado (BOE) es una fuente indispensable para conocer la historia forestal contemporánea española. En él encontramos las disposiciones que conforman la política forestal de nuestro país en cada momento de su historia. A través de su investigación y estudio, nos acercaremos al marco legislativo en el que se desarrollarán todos los fenómenos de los que se ocupa la Historia Forestal. Sin esa necesaria contextualización, la interpretación de los fenómenos históricos puede ser incorrecta e incompleta. Esbozamos el caso del BOE para el estudio de la Historia Forestal del primer franquismo (1936-1959). Tras caracterizar la política forestal del régimen, mediante el análisis de las exposiciones de motivos de diversas normas jurídicas, ofrecemos dos casos singulares de estudio: primero, el reflejo de las ideas productivistas y rentabilistas del monte, consustanciales a la política forestal franquista; y segundo, acercándonos a diversos estudios de caso de Andalucía Oriental, ahondamos en la descripción del medio forestal y la política de repoblación como respuesta forzada a la degradación del suelo demostrando que, en este caso, las pretendidas inquietudes conservacionistas del régimen, escondían objetivos productivistas.

Palabras clave: *Fuentes, metodología, legislación, política forestal, primer franquismo*

## INTRODUCCIÓN. EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

El Boletín Oficial del Estado (BOE) es un instrumento imprescindible para conocer la historia forestal española, estrechamente vinculada a la política forestal desarrollada por el Estado; así, para conocer su programa forestal, debemos rastrear, conocer y estudiar las normas jurídicas que elabora, como disposiciones creadoras de un marco legislativo y un programa político concreto para los montes españoles.

El BOE es el órgano de publicación de las Leyes, Decretos-ley, Reales-Decretos, Decretos, Órdenes y actos de inserción obligatoria del Estado. La elaboración de la ley "no basta para imponerla coactivamente a los individuos y se requiere una certificación auténtica de la aparición del mandato estatal" (DEL ARCO & PONS, 1999: 1118). Es por ello que el proceso legislativo se cierra con la publicación de la norma en el BOE, requisito previo a su vigencia.

Como diario oficial del Estado, contiene disposiciones dictadas por la Jefatura del Estado,

Ministerios y departamentos. A través de sus páginas reconstruimos la política forestal española en dos sentidos: primero, en cuanto al marco legal en que se enmarca (leyes e instituciones fundamentales); y segundo, en cuanto a las disposiciones concretas adoptadas. Así, en el abanico de normas legales publicadas en el BOE encontramos leyes fundamentales, creación y organización de instituciones forestales, regulación de producción y comercialización de productos forestales, nombramientos y ceses, fijaciones de precios, declaración de zonas de "Interés Forestal"... y todo un amplio espectro legislativo que conforma el grueso de la política forestal del primer franquismo y que nos acerca a su realidad histórica.

El análisis de la legislación contenida en el BOE es un punto de partida necesario para el estudio de la historia forestal española; punto de partida, cierto, pero no de llegada, ya que el estudio de la verdadera aplicación, funcionamiento, desarrollo y repercusiones de las normas jurídicas, quedan fuera del alcance del BOE.

### **EL MEDIO RURAL EN EL MODELO AUTÁRQUICO. LA POLÍTICA FORESTAL DEL PRIMER FRANQUISMO**

El "Nuevo Estado", siguiendo los postulados del modelo autárquico, construye un sistema altamente intervencionista, caracterizado por una estructura administrativa compleja y abundante, representada en una gran variedad de instituciones, ocupadas por una pesada burocracia que accionará esos organismos desarrollando la política autárquica.

El modelo autárquico situó al campesinado en un lugar preponderante de la sociedad, al ser "portador de las esencias de la raza y de lo más puro de la identidad nacional", y al concebir al medio rural como un espacio bucólico, un "vivero permanente", donde residían las virtudes éticas y nacionales de España, como la "hidalguía, austeridad, elegancia espiritual y amor a la Patria" (FERNÁNDEZ CUESTA, 1953: 93). Esta idea, calificada de "soberanía del campesinado", más allá de retórica demagógica y propagandista del régimen, era en realidad una forma de

dominación política y de obediencia pasiva (SEVILLA GUZMÁN, 1979: 123-159). En este fenómeno de ensalzamiento del medio rural, los montes españoles no eran una excepción.

Así atenderemos, no sólo a una intensificación de la política agraria, concebida como instrumento que regeneraría al campo y a España, sino también a un auge de la política forestal. La atención preferente a los montes españoles quedaría plasmado en los Puntos Programáticos 20 y 22 del nuevo régimen (D. 19 de abril de 1947); se anunciaba una "campana infatigable de repoblación ganadera y forestal", sancionando a quien lo impidiese e incluso acudiendo a "la forzosa movilización temporal de toda la juventud española"; además, se asumía como "designio preferente del Estado Nacionalsindicalista la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos". El medio forestal entraba también en el sueño autárquico.

Las vidas de los hombres y mujeres que sobrevivieron a la guerra civil y al exilio, quedaron afectadas por el modelo económico autárquico; la política forestal no fue una excepción. Todas las fuerzas productivas del país, los montes incluidos, se supeditan al interés político de lograr la autosuficiencia y la autarquía económica de España. Se intentaba llevar a cabo una política de sustitución de importaciones, pretendiendo obtener una balanza de pagos positiva. En el ideal autárquico, aspirante al engrandecimiento de la nación, imposible sin la independencia económica, primaba el interés nacional por encima del individual; la naturaleza, los montes y su biodiversidad, por supuesto, no eran tomados en cuenta. De este modo, la "selvicultura autárquica" pretendía, no sólo abastecer a la industria nacional, (RICO, 1999) sino incluso convertir a España en un país exportador de celulosa (RICO, 1995a: 18-23).

Pese a la existencia de propuestas conservacionistas e integradoras, el "Nuevo Estado" apuesta por opciones productivistas en el desarrollo de su política forestal (RICO, 1995b). Entre 1940 a 1970 los montes españoles se vieron afectados por la "novísima selvicultura o selvicultura mediterránea", orientada a la creación de nuevas masas forestales por parte del Patrimonio Forestal del Estado (PFE), creado por la Ley de 10 de marzo de 1941, y a aplicar a

las masas forestales preexistentes el método de "ordenar transformando". Se cultivaba el monte según fines económicos, buscando el mayor rendimiento posible, mediante un aprovechamiento intensivo: cortas intensas, laboreo continuo, repoblación artificial... desdeñando la repoblación natural. La biodiversidad de baja renta es sustituida por una de mayor rentabilidad, independientemente de las características ecológicas del lugar (RICO, 1995a: 23-28).

Este proceso de implementación de un manejo forestal de carácter comercial-industrial suponía la combinación de diferentes lógicas de gestión de los ecosistemas mediterráneos. En el monte bajo, arbustivo mediterráneo -aunque en el monte arbolado subyace la misma lógica- se procedió a la extracción intensiva de biomasa forestal, tendente a obtener los máximos niveles de rentabilidad comercial en un mercado de materias primas forestales altamente intervenido como el del periodo autárquico. Rentabilidad que deviene de la aplicación de un sistema de subastas anuales de los productos extraíbles del monte, adjudicada a industriales-rematantes, que fueron poco respetuosos con los niveles de recuperación biológica de los montes, más atentos a satisfacer las demandas económicas que desde la Administración se les reclamaba en pago por el derecho de uso de los montes públicos, amen de obtener unos beneficios con los que reembolsar los altos precios de subasta (ORTEGA SANTOS, 2002: 159-160).

Los trabajos de repoblación se acometieron casi exclusivamente mediante "especies de maderas blandas y crecimiento rápido": pinos, chopos y eucaliptos (CASTROVIEJO, GARCÍA DORY, MARTÍNEZ & PRIETO, 1985: 25). Se impuso una política de implantación de especies mono-específicas, destinadas a suministrar a las industrias desintegradoras de la madera, pastas papeleras y tableros artificiales fundamentalmente. Se produjo así el abandono relativo de las especies de crecimiento lento y de productos secundarios (GROOME, 1988: 105).

El modelo de repoblación del franquismo se enmarca dentro de un cambio en el modelo de gestión forestal que supone un proceso de exclusión, segregación y segmentación de los usos tradicionales, siendo sustituidos por opciones y apuestas de carácter productivista-intensiva

orientada a la satisfacción de las necesidades industriales. Por ejemplo, provocó un incremento de los incendios (CASERO & GONZÁLEZ DE MOLINA, 1997: 402) y una intensificación de los conflictos sociales, al significar la expulsión de muchos campesinos de los montes vecinales, al colisionar los usos vecinales con los usos industriales-rentabilistas (RICO, 2000: 121).

A través de la legislación observamos, además del desarrollo de la política forestal, las razones del régimen para adoptarla y los supuestos fines de la misma. El ideal autárquico queda reflejado con nitidez, no sólo en las normas jurídicas en sí, sino en exposiciones de motivos y preámbulos, que dibujan una situación concreta y apuntan el camino para alcanzar unos objetivos. La legislación deja sentir incluso la concepción del paisaje y de los montes del régimen de Franco; montes tomados sólo como elementos productores de *inputs* necesarios para el autoabastecimiento, y no como preservadores de la biodiversidad y de los suelos españoles.

Exposiciones de motivos y preámbulos son un valioso instrumento para la historia forestal, al transmitir "la necesidad sentida por el órgano que ejerce la iniciativa de regular una determinada materia, así como de ilustrarla sobre la bondad y conveniencia de la regulación que se propone" (DEL ARCO & PONS, 1999: 1118). Como puntos de conexión con la voluntad del legislador, ponen de manifiesto las motivaciones, intenciones y fines del Estado franquista, que concibe el monte como un factor productivo más para alcanzar la independencia económica.

Sin embargo, el uso de las exposiciones de motivos debe hacerse con cautela, al estar condicionadas por el autoritarismo del régimen y por el contexto histórico, presentando a veces una visión sesgada de la realidad. Así, ante el estancamiento económico y la carestía del primer franquismo, el régimen atribuirá los problemas de abastecimiento y el hambre a "las destrucciones de la guerra" provocadas por las "hordas marxistas", a los "excesos de la dominación roja", a la "pertinaz sequía" y a otras inclemencias del tiempo.<sup>1</sup>

Como ejemplo de explotación de nuestra fuente, nos centraremos en las exposiciones de motivos de algunas disposiciones de carácter forestal.

## LA POLÍTICA FORESTAL FRANQUISTA EN ANDALUCÍA ORIENTAL: ALGUNOS ESTUDIOS DE CASO

Ofrecemos a continuación algunos estudios de caso que nos acercarán a la dimensión productivista e intervencionista del modelo forestal franquista. Tomando las exposiciones de motivos, ofrecemos dos casos singulares de estudio: primero, el reflejo de la idea de productivista y rentabilista del monte; y segundo, la descripción del medio forestal y la política de repoblación como respuesta forzada a la degradación del suelo.

La Orden de 31 de agosto de 1940 afirmaba que la nueva orientación política y social de España había "ampliado la acción forestal pública, haciéndola intervenir en toda la zona forestal nacional, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la propiedad, y extendiendo su influjo director al abastecimiento del mercado de los principales productos forestales, regulando su precio y comercio". Quedaban claros los objetivos productivistas de la política forestal: abastecer el mercado interior, recurriendo a la intervención sistemática, plasmada en la regulación del precio y comercio de los productos forestales fundamentales. ¿Cuáles eran esos productos? Esencialmente, como demuestran las persistentes medidas reguladoras, la madera; efectivamente, "la importancia que van adquiriendo las industrias químicas de base forestal, especialmente la celulósica; la necesidad de abastecer de maderas nuestras industrias básicas mineras, de envases, destilación de leñas", "razones militares", o incluso el "suministro de traviesas" para ferrocarriles,<sup>2</sup> aconsejaban impulsar las repoblaciones para alcanzar el ansiado fin autárquico. Y así, paralelamente a la actividad repobladora irá emergiendo disposiciones que ordenarán y regularán la producción y mercado de la madera.<sup>3</sup>

El intervencionismo, queda también patente en los aprovechamientos resineros del monte y en la industria a ellos asociada. En la Ley de 17 de marzo de 1945 se señalaba que "entre todas las industrias nacionales, tal vez sea la resinera la que más precisa de esta ordenación", ya que "su rancio abolengo español, su carácter eminentemente rural, el gran número de obreros campesinos que en ella tiene ocupación", hacen

de la explotación de los montes resineros una "fuente de ingresos cuantiosos para gran número de Municipios rurales"; y es ese "gran valor de los productos que de ellos se obtienen" lo que impulsa al Estado, en nombre del interés nacional, a la intervención directa sobre el monte y la industria resinera, "poniéndola en condiciones de máxima vitalidad". No obstante, pese al ímpetu denotado en esta disposición, los resultados no fueron en ningún caso un éxito (ÁLVAREZ MARTÍN, 1999).

Se han destacado las repoblaciones franquistas promovidas por objetivos productivistas. Sin embargo, quizá no se ha remarcado demasiado la tarea repobladora como recurso forzado ante la degradación del suelo. También encontramos pruebas de ello en la legislación.

La Ley de 7 de abril de 1952 promueve la repoblación forestal de terrenos de propiedad pública y particular. Se estima que las repoblaciones acometidas por el PFE han "alcanzado resultados que ponen de manifiesto el extraordinario interés que esta tarea entraña", por sus repercusiones en el ámbito social y en la economía en general. Así, es aconsejable eliminar los obstáculos que se opongan o dificulten las repoblaciones y aumentar su ejecución "abriendo a la iniciativa privada amplios horizontes que la lleven a aportar su colaboración y sus medios económicos a tal empresa". Así, se dotaba al PFE de "medios económicos precisos" para auxiliar a particulares en las repoblaciones y se disponía su capacidad de convenir consorcios con "Ayuntamientos y entidades propietarias de montes". No obstante, en las zonas de interés forestal donde los propietarios no acometiesen la repoblación, el PFE la efectuaría directamente. Como consecuencia de esta Ley, el gobierno parecerá demostrar un talante conservacionista en declaraciones de zonas de utilidad pública, señalando la necesidad de urgencia de la ocupación a efectos de su repoblación forestal ante la degradación del territorio. Así, da a conocer el estado de las áreas de actuación. Analizamos varios ejemplos de Andalucía Oriental, en las provincias de Granada, Málaga y Almería.

En la provincia de Granada encontramos un caso alarmante. El D. de 21 de julio de 1955 declara obligatoria y urgente la repoblación de terrenos comprendidos en seis términos munici-

pales (Quéntar, Güejar-Sierra, Monachil, Dílar, Gójar y Cájar), emplazados en la vertiente atlántica de Sierra Nevada, comarca declarada de "interés forestal" anteriormente (D. 23/7/1942). Esta zona constituye "una comarca natural de protección de la vega de Granada y del pantano de Iznájar", donde la "progresiva denudación de los terrenos ha producido fenómenos de erosión de extraordinaria intensidad", por lo que su corrección mediante la repoblación forestal resulta de "una acusada urgencia". "Los fenómenos de erosión, lejos de reducirse, se acentúan más cada día", peligrando la cuenca del pantano de Iznájar, y por tanto los regadíos dependientes del mismo, por lo que se declara urgente la repoblación forestal.

Exponemos también ejemplos de la provincia de Málaga.<sup>4</sup> En 1954 se declarará urgente y obligatoria la repoblación de los "montes públicos de Parauta y Tolox", "sobre las estribaciones de la serranía de Ronda". Debido "al aprovechamiento al que han estado sometidos y también por lo accidentado de su suelo y por la naturaleza deleznable de la composición del mismo", estos montes se encontraban en "un grado avanzado de degradación"; nostálgicamente, se admitía que no quedaban "más que vestigios muy pobres de las masas vegetales que en otros tiempos los cubrían". En 1956 atendemos a otro ejemplo similar, cuando se decretan urgentes y obligatorios los trabajos de repoblación forestal de los terrenos de los términos municipales de "El Burgo, Junquera y Ronda". Era necesario repoblar la cuenca del río Turón para fijar el suelo y disminuir "los aportes sólidos producidos por la erosión", debido a que "en gran volumen van a depositarse en el vaso del pantano del Conde del Guadalhorce (Chorro), comprometiendo gravemente la integridad de su capacidad de embalse, que se ve disminuido en el transcurso de cada año". La situación era, como vemos, límite.

La provincia de Almería presenta abundantes ejemplos. El Decreto de 3 de abril de 1956 declaraba la utilidad pública, necesidad y urgencia de la ocupación para la repoblación forestal en terrenos de los términos de Lúcar y Tijola. "La torrencialidad muy acusada que presenta toda la cuenca del río Almanzora, (...) agravada por la naturaleza del suelo, en extremo deleznable, y la carencia casi absoluta de cubierta arbó-

rea que la proteja" obliga a tomar medidas. Sospechamos de la solución adoptada ya que, sorprendentemente, se repoblarán los secos terrenos con "especies resinosas, que ya existieron allí en tiempos pasados", o "con esparto", –quizá esto más factible– regenerando los pastizales. Estas prometedoras medidas evitarían las "erosiones y el volumen de acarreo de sólidos" que se originan y depositan en las "feraces huertas de las vegas bajas, ocasionando gravísimos perjuicios a los agricultores".

El programa esbozado en los ejemplos expuestos, aparentemente conservacionista, escondía en realidad fines productivistas, alcanzados mediante la teórica preservación de suelos para su cultivo y la apuesta por la defensa e intensificación de los recursos hídricos existentes en determinadas comarcas. La concepción productivista del régimen queda, una vez más, probada.

## CONCLUSIONES

En las líneas de los decretos analizados, comunes en los años cincuenta, se dibuja el panorama desolador de algunos montes españoles. La erosión, la degradación del suelo, de las masas forestales y del paisaje de algunos montes era alarmante. Los proyectos de solución no parecen muy acertados, al perseguir la regeneración del monte como productor de madera y resina, la protección de cuencas de ríos y pantanos, zonas agrícolas o vías de comunicación. No existe, al menos en las áreas estudiadas, mención a la preservación de la biodiversidad y del paisaje forestal. Las fincas forestales no eran concebidas como zonas que, ecológicamente, era necesario preservar; más bien, las actuaciones del gobierno aspiraban a salvaguardar el terreno forestal para la producción. De estas exposiciones de motivos deducimos que el régimen, más o menos acertadamente, emprendió a veces las repoblaciones como parte de su programa forestal productivista, pero también porque, en ocasiones límite, se vio obligado a actuar ante la erosión y degradación del espacio forestal. Siempre, claro está, desde el peligro que ello suponía para la producción, y no desde la necesidad de preservar el medio natural.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ÁLVAREZ MARTÍN, M.; 1999. Una aproximación a la industria resinera española durante el primer franquismo (1939-1959). *En: IX Congreso de Historia Agraria: 753-770*. Seminario de Historia Agraria. Bilbao.
- DEL ARCO TORRES, M. Y PONS GONZÁLEZ, M.; 1999. *Diccionario de Derecho Civil*. Editorial Comares. Granada.
- CASERO, F. Y GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; 1997. Mito y realidades de los incendios forestales en Andalucía. *En: J. A. González Alcantud y M. J. Buxó (Eds.), El fuego. Mitos, ritos y realidades: 377-410*. Anthropos / Diputación Provincial de Granada. Barcelona.
- CASTROVIEJO, S.; GARCÍA DORY, M. A.; MARTÍNEZ, S. Y PRIETO, F.; 1985. Política forestal en España: ¿producción o conservación?. *Arbor* 477: 13-40.
- FERNÁNDEZ CUESTA, R.; 1953. *Afirmación falangista. Viejas y nuevas consignas*. Ediciones del Movimiento. Madrid.
- GROOME, H.; 1988. El desarrollo de la política forestal en el Estado Español: desde la Guerra Civil hasta la actualidad. *Arbor* 505: 65-110.
- ORTEGA SANTOS, A.; 2002. *La tragedia de los cerramientos. La Desarticulación de la Comunalidad en la provincia de Granada*. UNED-Fundación Historia Social. Valencia.
- RICO BOQUETE, E.; 1995a. *Política forestal e repobocions en Galicia (1941-1971)*.

Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.

- RICO BOQUETE, E.; 1995b. El rechazo de una opción conservacionista e integradora. Galicia en el Plan General de Repoblación Forestal de España de 1939. *Noticiario de Historia Agraria* 9: 155-173.
- RICO BOQUETE, E.; 1999. El papel del estado en la creación e industrialización de las masas forestales. Los eucaliptales del suroeste y la empresa nacional de celulosas de Huelva, 1940-1975. *En: IX Congreso de Historia Agraria: 791-808*. Seminario de Historia Agraria. Bilbao.
- RICO BOQUETE, E.; 2000. Política forestal y conflictividad social en el noroeste de España durante el primer franquismo, 1939-1959. *Historia Social* 38: 117-140.
- SEVILLA GUZMÁN, E.; 1979. *La evolución del campesinado en España*. Península. Barcelona.

**Notas**

- 1 D. de 24 de septiembre de 1938, de 16 de diciembre de 1939 y Orden de 19 de julio de 1943.
- 2 Usos de la madera contenidos, en los D. 13 de agosto de 1948, 24 de octubre de 1952 y 20 de febrero de 1953.
- 3 Por ejemplo, se crearán el "Servicio Nacional del Esparto" y el "Servicio de la Madera" (Decretos 2/4/1948).
- 4 Los dos ejemplos que analizamos de Málaga corresponden, respectivamente, a los D. 10/12/1954 y 14/5/1956.