

LOS MONTES

y la actual Política Agraria (y II)

Conferencia de D. Paulino MARTINEZ Hermosilla, en la Escuela T. S. de Ingenieros de Montes, con motivo del "Día Forestal Mundial"

5.—LA NUEVA ADMINISTRACION DE LO FORESTAL

Posición crítica, y, si ustedes quieren, contradictoria con la mayor parte de las manifestaciones oficiales relacionadas con la Agricultura, pero, a mi juicio, lógica en sus planteamientos y lógica también en sus consecuencias. Porque confundir lo agrario, «lo perteneciente y relativo al campo que en lo político representa o defiende los intereses de la agricultura», con la ordenación territorial, sus características, condiciones y desarrollos, no es fácilmente defendible. Y lo sería menos aún si por razón de lo agrario, la política agraria y/o las nuevas concepciones de su modernización se agrupan sectores de condiciones diversas (agricultura, montes y ganadería), sin parar en que, con ello, cualquiera que sean las estructuras funcionales que puedan servir de fundamento a la «mezcla» todo progreso real se desvirtúa.

Conclusión que, limitada a los montes, vamos a tratar en lo que sigue, y ello, aparte de por respeto al tema que debo desarrollar, porque creo que si con claridad vemos las consecuencias que en orden a sus posibilidades de actuación se dedu-

cen de las actuales organizaciones encargadas de la dividida gestión forestal, habremos dado un paso afirmativo y, sin duda, esperanzador en relación con su propio futuro.

La actual organización del Ministerio de Agricultura distribuye el sector forestal, pretendiendo la aplicación de criterios de gestión funcional, en un Instituto para la Conservación de la Naturaleza (Organismo autónomo), dos Direcciones Generales de la Administración centralizada, Producción Agraria y dos Organismos Autónomos dependientes de la primera de ellas, el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero y el Servicio de Defensa Contra Plagas e Inspección Fitopatológica, aparte de las actividades de investigación también concentradas en un complejo, y, a mi juicio poco aceptable, Instituto de Investigaciones Agrarias.

Distribución de cometidos que, sin incluir los referentes a investigación, nuestro, para mejor ilustrar lo que quiero decir, (en los esquemas que figuraron en la pantalla), entre los que hemos incluido, como término de referencia y comparación, la distribución de actividades correspondientes a la organización de la Administración Forestal vigen-

te en 1955-58, período de definida concentración sectorial.

De su examen se deduce que la reforma ha consistido:

5.1.—En trasladar la sección de montes particulares de especies de crecimiento rápido, a la Subdirección General de la Producción Vegetal, conservando su anterior carácter sectorial y, por tanto, sin aplicación aparente de ningún nuevo criterio de organización funcional, pero con la contrapartida, en cambio, de plantear situaciones contrarias a la unidad de gestión de las producciones forestales (madera) con las consiguientes consecuencias económicas que ello lleva consigo. De hecho, y si se tiene en cuenta que la Subdirección General de la Producción Vegetal tiene a su cargo actividades de ordenación, reconversión y distribución territorial de cultivos, el tratamiento que a los montes particulares de especies de crecimiento rápido se da en la reorganización, es el producto y no sistema de producción (semejanza agrícola).

5.2.—Trasladar igualmente las industrias forestales a la Subdirección General de Industrias Agrarias, desconociéndose nuevamente el concepto de sector, pero en este caso, además, prescindiendo de los fundamentos

que sirvieron de base para llevar al ámbito de competencia del Ministerio de Agricultura actividades que anteriormente correspondían al departamento de Industria: la conveniencia de reforzar la acción sectorial, es decir, el sector forestal considerado como conjunto orgánico indivisible en la relación monte/industrialización.

Sustraer las industrias forestales a la actividad sectorial, deberá parecernos, aparte de inconsecuente con las propias actuaciones de la Administración, inoperante en sus fines, sin que en contrapartida se obtenga ninguna eficacia adicional de la gestión. Lejos de ello y refiriéndome a la situación presente, parece más lógico pensar que la eficacia se encuentra, precisamente, en el Ministerio de Industria, donde deberían retornar las industrias de primera transformación de la madera para, al menos en ese ámbito concreto, ordenar el desarrollo completo de la industrialización forestal.

5.3.—Volver hacia atrás en las razones que sirvieron para crear el Servicio de Plagas Forestales, cuyo origen se encuentra en la necesidad que en 1965 se planteó de desglosar dicha actividad del entonces Servicio de Plagas del Campo. Y ello, por razón de que este último no había tomado nunca en consideración el problema forestal, aun cuando de manera sistemática venía siendo sostenido al lado de, por la propiedad agrícola, por la propiedad forestal. Que ahora, lo que la experiencia aconsejó corregir vuelva de nuevo, por las razones que sean, a su primitivo estado con perfeccionamiento que posiblemente puedan existir, no es otra cosa que una solución fundamentada, eso sí, en criterios funcionales, pero cuyo resultado final sólo la nueva experiencia podrá acreditar. Y decimos nueva, porque la anterior, desarrollada durante mucho tiempo, ya dio su inapelable dictamen.

5.4.—Y llegado a este punto, quizá estén ustedes sorprendidos de que en todo lo anterior me haya referido exclusivamente a aquellos cometidos de la anterior Administración Forestal que han pasado a depender de la nueva Administración centralizada. Pero he seguido este orden por razón de la amplitud del comentario que referido al resto debemos hacer, ya que transformar la Administración Forestal en un Instituto de Conservación de la Naturaleza ni es tarea fácilmente comprensible ni posiblemente explicable, sin el recurso de la magia política que no podemos, en general, confundir con la razón de las cosas.

La conservación de la naturaleza —que no es defensa y mantenimiento de sistemas productivos naturales—, resulta ya vieja en la terminología forestal. Empleada en 1948, cuando la Conferencia de Fontainebleau (UNESCO) creó «La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus recursos», su aceptación por más de 60 países y 8 Organizaciones internacionales, fijó el alcance y significación de su contenido: «Ecología, Parques Nacionales y Protección de Especies (vegetales y/o animales) raras o en trance de desaparición»; algo, como se ve, claro, concreto y transparente, perfectamente definido y de aceptación general.

Naturalmente que este general sólo vigente hasta 1971, año en que nuestra administración forestal se transforma, y a través de su transformación crea un nuevo concepto de «conservación de la naturaleza», que, como contrapunto del anterior, ni es claro, ni concreto, ni transparente. Por el contrario, pienso que confuso y contradictorio (hasta el punto de que generalizado conduciría a las más insospechadas y absurdas situaciones):

1) Porque no es posible in-

cluir en el término «conservación de la naturaleza», lo que es:

Repoblación forestal, conservación, mejora y administración de los montes propios y/o consorciados con el Estado (en síntesis, transformación).

Gestión de los montes públicos propiedad de los pueblos y corporaciones, incluyendo sus aprovechamientos y demás actividades inherentes a su utilización.

Control de cortas y explotación de montes particulares.

Fomento y aprovechamiento de los recursos piscícolas y cinegéticos.

2) Porque conservar la naturaleza no es tampoco transformarla mediante:

Obras de reestructuración y corrección hidrológica forestal.

Obras de conservación de suelos, agrícolas y/o forestales, en su calidad de factor básico de las respectivas producciones.

Construcción de caminos, vías de saca, accesos, refugios y otras edificaciones generales y/o específicas.

3) Porque incluso la mayoría de las restantes actividades del Instituto, tales como confección de planes, programas, proyectos, realización de producciones secundarias y/o auxiliares (semillas, viveros), servicios..., al estar inmersas en el sistema productivo representado por el conjunto de los montes administrados y/o tutelados no deben diferenciarse del fin principal que su consideración entraña.

Podríamos decir, resumiendo lo que implícitamente se deduce de las observaciones que acabamos de hacer, que ni el nuevo Instituto desarrolla en su inmensa mayoría (posiblemente más del 90 por 100), actividades que puedan titularse de conservación de la naturaleza, ni, por otra parte, las que de modo orgánico venía ejerciendo la anti-

gua Dirección General de Montes.

Y si pasando del contenido general, nos planteamos las consecuencias que se derivan de la terminología empleada en la estructura orgánica del Instituto, el corolario que ustedes podrán fácilmente deducir se hallaría en las siguientes correspondencias:

Recursos patrimoniales/Montes del Estado y/o montes particulares de crecimiento lento.

Recursos en régimen especial/Montes públicos, de los pueblos y corporaciones.

Recursos naturales renovables/Montes protectores, caza y pesca fluvial.

Con lo que, sin descender a calificar —aun cuando hay que reconocer que se presta a ello— el empleo de la palabra «recursos», en lugar de algo tan tradicional como «monte, caza y pesca fluvial», debemos al menos reconocer que la nueva terminología, lejos de claridad, introduce confusión y, en cierto modo, podemos saber lo que dice sólo porque sabemos lo que quiere decir.

Virtud de un lenguaje que me gustaría profundizar en las motivaciones que han conducido a su introducción, pero dado que ni es fundamental ni tengo tiempo para ello, lo dejaré a un lado, para terminar resumiendo ante ustedes lo que, a mi juicio, puede ser la síntesis de los comentarios y manifestaciones que hemos venido haciendo, en su proyección explicativa de la nueva organización «formal» de la gestión forestal, o mejor, porque quizá sea más claro, lo que la misma parece haber conseguido hasta el presente:

Objetivo.—Deshacer el sector forestal en sus características administrativas técnicas y proyecciones económico-sociales.

Fundamento.—Generalizar lo «agrícola» a través de pretendidas síntesis «agrarias» y posibilidades administrativas inspira-

das en solo aparentes interpretaciones «funcionales».

Ejecución.—1) **Dividir la anterior administración forestal, repartiendo sus cometidos en cuatro centros directivos distintos, hasta alcanzar niveles subordinados en, por lo menos, tres de ellos;** 2) **Suprimir a nivel de Dirección General, e incluso Subdirecciones, las palabras «montes, forestal, caza y pesca fluvial».**

Resultados.—1) Fragmentar la acción de modo incompatible con las necesidades de nuestra política forestal; 2) Reducir, y en cualquier caso dispersar, las capacidades potenciales del monte, como factor de desarrollo y ordenación territorial; 3) Desproteger o limitar los efectos de cobertura de la Administración Pública en el mantenimiento y protección de nuestra riqueza forestal; 4) Confundir la economía de los productos forestales (madera) con la de los productos agrícolas; 5) **Entorpecer, hasta el punto de mediatizar, la aplicación de las disposiciones legales vigentes, principalmente la Ley de Montes y su Reglamento.**

Visión esquemática de un proceso que, negativo en su esencia, la realidad (ejecución de la reforma) se está encargando de agravar hasta límites que incluso trascienden la racionalidad administrativa; y ello, como consecuencia de que el acoplamiento y distribución de actividades, al tener que partir de posiciones reales y no supuestos teóricos, recoge incidencias (factores sociológicos de las organizaciones afectadas) que a través de una previsible internalización de objetivos de las personas y/o de los grupos, tienden a transformar el propio proyecto reorganizativo, hasta convertirlo en un reparto de atribuciones y/o posibilidades de nuevas misiones generadoras de trabajo (visión del empleado en la organización).

Surjen así y por razones que cualquiera, versado en técnica de organización debía haber previsto, desviaciones; cuyo resumen, al momento presente, sería el siguiente:

Distribución (reacción imprevisible) de cometidos en el ámbito provincial (y, como consecuencia, central), mediante cesiones y/o acuerdos entre partes interesadas en la gestión.

Asignación de atribuciones a personas (ámbito provincial) sin capacitación profesional específica (**discordancia con los requisitos exigidos por la vigente Ley de Montes**).

Pérdida, en lo que respecta a su contenido forestal, de tipos de montes (encinares, alcornoques) que desde siempre han constituido formas de masas características en el inventario de los montes españoles.

Todo, como puede deducirse y no lo vamos a ocultar, de evidente gravedad y, en cierto modo, orientativo de lo que la reforma puede dar de sí, así como de su significación en relación con la efectividad de la ingente tarea de reconstrucción forestal emprendida hace más de treinta y cinco años.

6.—LA REFORMA DE LA REFORMA

Suponemos, sin embargo, que nadie ha pensado hacer de la reforma cauce de destrucción, sino, por el contrario, y de ello debemos estar seguros, camino de seguridad y acierto. Pero camino que, como muchos, debía pasar por demasiados sitios, contener demasiadas intenciones, quizá, también, demasiados tecnicismos, que transformaron los fines de la decisión política hasta dar lugar a modificaciones, como se ha podido deducir, sustanciales, de su proyección práctica. Pero la circunstancia de esa buena disposición que en el fondo existe por parte de todos para orientar los problemas

con sentido constructivo, interpretando la realidad y no su transformación a través de racionalismos más o menos discutibles, nos debe animar a considerar que la etapa transcurrida, también ha de presentar oportunidades positivas para el futuro de nuestra riqueza forestal. Y ello, no tanto, como fácilmente se deduce de lo manifestado, por razón de su contenido, como por las motivaciones que en el fondo han debido existir para su desarrollo.

La necesidad de variar la situación a que se ha llegado parece una consecuencia que no es necesario justificar. Y en este sentido, la política forestal que pueda interpretar las situaciones que sin duda se han de plantear en la próxima década, debe ser inspiradora del quehacer reformador al que muy brevemente, por razón del tiempo transcurrido, voy a referirme a continuación.

6.1.—El punto de partida.—Olvidándonos de viejas teorías (confusión de la parte con el todo), **debemos tratar el problema, como ya hemos dicho, sobre supuestos territoriales.** Supuestos que consideren el territorio (planificación nacional, regional y/o local) como un conjunto orgánico que, vertebrado a través del sistema de intereses de las poblaciones instaladas, confiere al «armazón urbano» que las soporta la innegable importancia de su existencia y significación.

Política que, referida al medio rural, tiene en cuenta, al lado de la agricultura propiamente dicha, actividades más generales y específicas, urbano-territoriales, tales como las siguientes:

Equipamiento de infraestructuras (comunicaciones, redes viarias, áreas urbanas, distribuciones de energía eléctrica...).

Equipamiento de los servicios públicos.

Compensaciones sociales del medio urbano y/o urbano-rural.

Equilibrios físicos y alteración del medio ambiente.

Economía de los recursos naturales (agua, tierras, equilibrios biológicos).

Minería y aprovechamiento de otros recursos básicos (hidráulicos, energéticos, marinos).

Equipamiento y desarrollo de áreas forestales y otros espacios (aguas continentales...).

Organización de entornos industriales condicionados.

Industrialización y ordenación de productos (incluyendo los montes productores de madera).

Servicios del sector terciario inducido y actividades complementarias de la industrialización.

Servicios del terciario superior (enseñanza, cultura, sanidad, deportes, turismo, esparcimiento...).

Todo ello en significativa respuesta de posibilidades determinantes de los objetivos físicos, económicos y sociales que deben caracterizar el desarrollo integral, cualquiera que sea su ámbito de referencia.

Esquema que también, por otra parte, permite valorar la escasa representación del tradicional equilibrio «agro-silvo-pastoral» en las definiciones de estructura y **la necesidad que, por el contrario, existe de concebir dichas definiciones como resultantes de tareas múltiples y complejas** (asignadas a organismos y/o grupos de trabajo de carácter interministerial) **con los que sea posible ordenar las correspondientes actividades sectoriales, dentro de marcos adecuados a su efectivo y normal desenvolvimiento.**

6.2.—La política forestal.—Se ha dicho que «la política forestal es el conjunto de acciones tendientes a adaptar las producciones de madera a las necesidades del consumo y a conservar, mejorar y expansionar los bosques, a fin de obtener la má-

xima eficacia de sus diferentes funciones, económicas, físicas, sociales y humanas».

Y a ello tenemos que agregar que, con sentido moderno, acomodado a las exigencias del país; estructurada en fines concretos que, de alguna manera, identifiquen las necesidades socio-económicas de la vida nacional y planteen el papel de los montes de modo concordante con el esquema de actividades que acabamos de detallar:

Acciones encaminadas a reforzar y complementar los equipamientos básicos (de infraestructura y servicios).

Racionalización del aprovechamiento de los recursos naturales (hidrológicos, tierras, equilibrios biológicos).

Lucha contra la erosión.

Defensa del medio ambiente.

Prestación de funciones sociales y creaciones del sector terciario superior.

Fomento y protección de los equilibrios agro-pastorales.

Defensa, ordenación y conservación general de la propiedad forestal, pública y privada.

Promoción y regulación de la oferta de productos forestales, principalmente madera y sus derivados.

Contribuciones a la economía de la producción e industrialización general y/o específica.

6.3.—La organización necesaria.—Objetivos generales de la política forestal dentro de la orgánica del desarrollo integral considerando que habrán de coordinar las propias y específicas condiciones en que deberá desenvolverse la gestión forestal.

En primer lugar, **sus áreas de actuación:**

Montes públicos propiedad del Estado y/o consorciados.

Montes públicos propiedad de los pueblos y corporaciones.

Montes particulares poblados

de especies de crecimiento lento.

Restantes montes particulares.

Industrias forestales.

Reservas de caza, cotos y parques nacionales.

Aguas continentales.

Cuya diferenciación por razón de la función principal resulta evidente, sin que motivaciones ajenas puedan desvirtuar esta realidad, áreas que, por otra parte, plantean condicionamientos específicos de cualquier forma de Organización de la Administración Forestal al definir subsectores concretos de actuación y, como consecuencia, la naturaleza de **las actividades funcionales necesarias** para el desarrollo de las misiones de que en cada caso se trate, las cuales, en líneas muy generales, podríamos titular de la siguiente forma:

Planes, proyectos y programas.

Inventarios, economía y estadísticas.

Técnicas de gestión (Producción, Comercialización y Administración).

Creación, regeneración y mejora de masas forestales (selvicultura aplicada).

Pastizales y regulación del pastoreo (pascicultura aplicada).

Aprovechamiento y extracción de productos (explotación).

Defensa contra plagas, enfermedades e incendios.

Protección del entorno físico e hidrología forestal aplicada.

Ordenación de espacios destinados a actividades especiales de carácter social.

Técnicas de fomento y aprovechamiento de la caza y pesca fluvial.

Integración y ordenación de iniciativas industriales.

Actividades que, por otra parte y según su importancia relativa, podrían tratarse de modo independiente referidas a cada área de actuación o proyectarse sobre agrupaciones de las mismas, mediante la correspondiente organización departamental.

Definición de funciones que, como ustedes podrán suponer, constituye punto fundamental en la «reforma que de la reforma» propugnamos, ya que la necesidad de su utilización ha de condicionar el carácter sectorial que la Administración Pública debe dar a sus organizaciones. Cualquier otro supuesto, como, por ejemplo, las soluciones actuales, pretextando distribuciones funcionales que, en realidad, constituyen dislocaciones sectoriales, sólo a muy alto coste (equipos técnicos especializados) puede cumplir sus obligaciones, al menos dentro de los límites de garantía que la Administración tiene la obligación de ofrecer.

Y ello, cualquiera que sea el subsector que del tronco principal se desgaje, porque las funciones contempladas y la nece-

TOUSBOIS

B. P. 748

35010 RENNES CEDEX - FRANCE

Tel. (99) 50 69 11 y 09 09 57

Télex 73004 OGETEL 142

Suministra, en las mejores condiciones, cualquier madera de Francia en rollo o aserradas.

(Se solicita Representantes)

sidad de utilizar técnicas especializadas en su ejecución siempre resultarán necesarias, salvo que en aras de otros intereses o en la tarea de desvinculación de los Cuerpos Especiales, tradicionales en la Administración Pública española, se llegue hasta el límite de subordinar los propios fines del interés público, y con él, las obligaciones que a la propiedad forestal corresponden en la vida del país.

7.—CONCLUSION

Y con estas palabras termino, no sin antes referir, como afirmación de lo que este Día Forestal Mundial es y representa, mi identificación con la labor que durante más de cien años ha desarrollado el Cuerpo de Ingenieros de Montes y que ha hecho posible que en esa amplia y cambiante geografía española existan bosques y árboles centenarios que, cual ejemplo vivo de la labor desarrollada, podamos ofrecer a quienes nos niegan la existencia, para que en la soledad de sus sombras puedan meditar sobre el futuro de una riqueza que, como la forestal, tanto tiempo cuesta crear y tan poco tiempo destruir.

A.I.T.I.M.

ES UN EQUIPO
de colaboradores
técnicos al
servicio de las
industrias de la
maderaycorcho

A.I.T.I.M.

INVESTIGA
PLANEA
ACONSEJA
INFORMA

A.I.T.I.M.

DISPONE DE
LOS MEDIOS
QUE SU
INDUSTRIA
NECESITA