

Los incendios forestales históricos. Contexto socioeconómico y marco legislativo.

JOSEFINA GÓMEZ MENDOZA¹

Introducción

En las sociedades campesinas tradicionales de nuestro ámbito mediterráneo, los fuegos en los montes eran muy numerosos, se distribuían de manera irregular en el tiempo y en el espacio y, en su enorme mayoría, eran de pequeño tamaño, aunque la mayor parte de la superficie afectada se quemaba en incendios grandes. La diferencia principal con la situación actual estriba en el considerable aumento del tamaño medio de los incendios y en la aparición de los muy grandes siniestros. Esa es la imagen general de la siniestralidad por el fuego que hemos obtenido de una investigación geohistórica llevada a cabo en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, por encargo de la Dirección General para la Conservación de la Naturaleza². En este artículo y en los de Carlos Manuel Valdés y Santiago Fernández Muñoz se presentan y comentan los principales resultados.

1. Geógrafa. Universidad Autónoma de Madrid.

2. La investigación llevaba como título: *Estudio sobre la presencia histórica de incendios forestales en España y sus causas (1830-1970) (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia)* y fue realizada entre 1993 y 1996. El equipo fue dirigido por Josefina Gómez Mendoza y coordinado por Carlos M. Manuel Valdés; la investigación fue realizada por Santiago Fernández Muñoz y María Ángeles Martín Martínez; la representación gráfica y cartográfica corrió a cargo de José Antonio Rodríguez Esteban. Colaboraron en la recogida de datos: María Sánchez Boyer; Inés Bellosillo Nicolás, Rocío Cárdenas Gil y Daniel Ferrer Jiménez. Jorge Olcina, de la Universidad de Alicante, colaboró en el estudio meteorológico de las provincias de Valencia y Alicante.

Antes de nada, hay que mencionar los parámetros principales del estudio, para evitar interpretaciones erróneas. Se trataba de saber algo sobre el funcionamiento y las características de los incendios ocurridos en los montes en el periodo 1830-1970 en la amplia zona formada por las actuales comunidades autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia. Otros estudios realizados en paralelo cubrían el resto de España. Se quería no sólo conocer, en la medida de lo posible, la importancia en número, extensión, frecuencia y distribución de los incendios, sino también sus causas y sus repercusiones social y ambiental así como los medios puestos en práctica para prevenirlos y extinguirlos.

Por ser la presencia histórica de los incendios en los montes muy mal conocida, la primera labor consistió forzosamente en indagar de qué fuentes documentales se disponía y cuáles son sus posibilidades y limitaciones. Son dos los conjuntos documentales que arrojan los mejores resultados para los fines perseguidos: las normas legales y los documentos oficiales procedentes de la administración forestal, por un lado, y la prensa, tanto la general como las publicaciones especializadas, por el otro. De sus características y valor se habla en el trabajo de Carlos Manuel Valdés.

En la zona estudiada con estas fuentes, se han registrado noticias de 7.555 incendios ocurridos entre 1843 y 1965, cifra resultante tras la eliminación de todas las informaciones repetidas. Para su estudio cuantitativo se ha confeccionado una base de datos cuya elaboración estadística permite, con mayor o menor profundidad y exactitud según los casos, un estudio de la distribución temporal y espacial de los fuegos, de su estacionalidad, de la extensión quemada, de los usos del suelo de las áreas incendiadas, de las especies afectadas de las causas y medios de extinción. De todo ello se da también cuenta pormenorizada en los trabajos de C. Manuel Valdés y Santiago Fernández.

Una de las conclusiones más claras obtenidas del análisis cuantitativo ha sido la de la fuerte irregularidad espacial de los incendios y los desajustes de su distribución en relación con la de la superficie forestal. Ello nos condujo a realizar una interpretación más cualitativa, complementaria de la cuantitativa, a escalas mayores: provincias y municipios. Las conclusiones más ajustadas y significativas proceden precisamente del estudio a estas escalas. De ello se habla en el artículo firmado por Fernández Muñoz.

De modo que presentamos en este libro los resultados de la investigación en tres partes. En este primer artículo, que yo firmo, haré un planteamiento general del contexto social, económico, político y administrativo en el que se producían los fuegos forestales en el periodo considerado, deteniéndome en algunas hipótesis sobre sus causas y la respuesta de la opinión pública, tanto técnica como profana. Estudiaré después la secuencia legislativa y normativa desarrollada para luchar contra los incendios. El segundo artículo, a cargo de Carlos Manuel, entrará en la consideración de los resultados generales del estudio y del carácter y valor de las fuentes documentadas. En el tercero, de Santiago Fernández, se presenta todo lo que atañe a los estudios provinciales (Soria y Valencia) y municipal (Enguera, en Valencia) avanzándose así sobre las interpretaciones de carácter más general.

Nos parece que con ello se contribuye a suministrar una visión geohistórica de la realidad incendiaria de los montes españoles, cargada de lecciones. No sólo para el conocimiento de las prácticas en las sociedades tradicionales, sino también para la interpretación y prevención de los incendios actuales.

1. De prácticas habituales a problema ambiental y productivo.

En las sociedades campesinas tradicionales, los fuegos en los bosques y montes constituían manifestaciones habituales de los conflictos de usos e intereses inherentes a las mismas. Parece evidente que los incendios forestales han sido siempre un fenómeno habitual en los montes españoles, y en los mediterráneos en general, por las características de la vegetación y del clima mediterráneos y por la larga historia agrícola de la zona, con las tensiones permanentes entre usos agrícolas, ganaderos y los puramente forestales. Las quemas de rozas, las quemas de leñas, las quemas de pastos secos entrañaban constante riesgo de que el fuego se propagara sea por negligencia sea de modo intencionado. Y ello porque tales prácticas habituales se dan sobre territorios en que las fronteras entre el *ager* y el *saltus* no son fijas, en que se integran en equilibrio inestable los usos agrícolas con los pastoriles y los silvícolas y en que se cronicifican y reproducen los litigios de propiedad y los conflictos sociales.

No por habituales, los incendios dejaban, en el Antiguo Régimen y en la sociedad estamental, de ser notorios y de motivar inquietud. Hemos localizado textos, tanto legales como de grandes autores de la Ilustración (Cavanilles, por ejemplo), que demuestran la gran importancia que tuvieron los fuegos en

el siglo XVIII. En una de las referencias se llega a asegurar que los incendios ocurridos en las sierras del interior de la provincia de Valencia motivaron el aterramiento de los arrozales de la *Ribera* valenciana a mediados de ese siglo. Y las *Reales Ordenanzas de 1748 para el aumento y conservación de los plantíos*, dictadas por Fernando VI, ponen de manifiesto una intensa y motivada preocupación por las quemadas de arbolado en los montes, debido a las mermas de riqueza que entrañaban.

Sin embargo, lo que hemos podido comprobar es que, con el Estado moderno y la gestión forestal de los montes que entra en conflicto con la propiedad de los pueblos, se produce un cambio de percepción respecto a los fuegos en el sentido de que lo que era algo habitual en la vida campesina pasa a ser “problema” ecológico y productivo. La cuestión nos parece de la mayor importancia y merece algunas aclaraciones suplementarias.

En el siglo XIX por dos razones fundamentales se empieza a resquebrajar el modelo de gestión unitaria y autárquica del territorio rural y de sus recursos que venía prevaleciendo en la mayor parte del mundo rural: primero porque la progresiva constitución de mercados de ámbito supralocal, introduce la gestión sectorial de los aprovechamientos (agrícolas, ganaderos y madereros) que perturba modelos cerrados de aprovechamiento; segundo, y de modo complementario, porque el Estado moderno crea la administración forestal encargada de conservar y fomentar los espacios y recursos forestales públicos, lo que contribuye a romper dicho modelo de gestión unitaria y al enfrentamiento con los vecinos propietarios de los montes.

En los ámbitos ecológicos mediterráneos y en las sociedades campesinas, son los espacios forestales, en efecto, los más susceptibles de usos plurales: pastos de ganados estantes y trashumantes, pastos ocasionales al paso de los ganados en sus desplazamientos diarios o estacionales, verdaderas almonedas de madera y de leña, lugar de recogida de múltiples productos, etc. Todo ello bajo responsabilidad y regulación vecinales. Los acontecimientos que se inician en las Cortes de Cádiz iban a modificar sensiblemente este marco.

Es, en efecto, en las Cortes de Cádiz en las que en 1812 se declaran abolidas las *Ordenanzas de Montes y Plantíos* en lo concerniente a los de dominio particular, quedando los dueños privados en plena y absoluta libertad de

hacer lo que más les acomodare. Esta exención se ratificaba en 1836, tras tres años en que, con motivo de las *Ordenanzas de Montes de 1833*, se había establecido una policía común a todos los montes del Reino. De modo que la gestión forestal instaurada a mediados del siglo pasado, exactamente en 1848, es una gestión de los montes públicos y la defensa de la propiedad forestal es defensa de la propiedad forestal pública. Nos parece trascendental tener siempre presente esta dualidad administrativa de los montes públicos y privados para no incurrir en errores de bulto o juicios maniqueos. El otro hecho básico es que lo que trata de introducir la administración forestal en los montes públicos es una gestión conservadora y selvícola de los espacios forestales.

En este contexto es en el que hay que entender nuestra afirmación de que la población rural no tenía conciencia, en términos generales, del carácter destructivo de los incendios de monte arbolado. La sociedad campesina veía (y provocaba) el fuego como una práctica habitual, en respuesta, como hemos dicho, tanto a la búsqueda de ajustes productivos como a los conflictos y litigios que le eran propios. Las prácticas que denuncian los ingenieros y guardas forestales y que conducen a que ocurran incendios se venían produciendo regularmente con anterioridad a la creación de los distritos forestales, pero se convierten en problema desde el momento en que se pretende llevar a cabo una gestión selvícola con mantenimiento de los recursos y aumento de sus rendimientos. Es una práctica sectorial que entra en cuña en los equilibrios inestables pero integrados de unas sociedades campesinas cerradas sobre sí mismas.

Esquemáticamente, podría decirse que los vecinos veían más el monte y los ingenieros más el bosque. Los forestales trataban de implantar una gestión basada en la ciencia dasonómica, para extraer una renta constante de los recursos forestales a largo plazo, manteniendo y mejorando el recurso, lo que entrañaba regular año a año los aprovechamientos, tanto los madereros como los restantes. Estos principios, establecidos por la ley de Montes de 1863, se traducen en la práctica a partir de 1870 con los Planes de Aprovechamiento. Por su parte, los vecinos y los ayuntamientos pretenden maximizar el rendimiento de los montes a corto plazo, teniendo en cuenta que los ingresos por productos forestales suponían muchas veces proporciones muy significativas de las entradas de capital de los ayuntamientos.

Enfrentadas a los incendios, las Ordenanzas del Antiguo Régimen se preocupaban ante todo de las mermas de producción y trataban de recuperarlas. La legislación y la gestión modernas, sin duda van a inquietarse por la riqueza y por la producción, pero también por los efectos físicos y ecológicos (“cosmológicos” en la terminología de la época) de la destrucción del arbolado, en aras del interés general. Es también en este sentido adicional en el que los administradores de los montes públicos se enfrentan a los propietarios de los mismos - que en su enorme mayoría son los pueblos- que ven en la intervención limitativa de los ingenieros una intromisión inadmisibles.

Porque, en efecto, las distintas desamortizaciones habían dado lugar a muy importantes transferencias de propiedad y, en concreto, a la constitución de nuevos y considerables patrimonios municipales. Son los pueblos, son los municipios, los propietarios de la mayor parte de los montes públicos y se entienden desposeídos por una administración forestal que les fija anualmente los montantes de los aprovechamientos y en particular el volumen de las cortas y las cargas ganaderas compatibles con el sostenimiento del recurso. Casi nunca encuentran portavoces que transmitan lo que ellos resienten como confiscación o expoliación mientras que, a instancias de los técnicos y de los científicos, o simplemente de la opinión ilustrada, va extendiéndose el clamor del interés general de la conservación del monte arbolado.

Esta situación es la que explica que se extienda una doble -y desviada- añoranza frente al nuevo “imperio de la ley” en que se basa el Estado de derecho: por un lado, está la añoranza campesina y de ciertos sectores de propietarios rurales de la prevalencia del viejo derecho consuetudinario que en última instancia acaban expresando Joaquín Costa y los costistas más o menos ortodoxos. Por otro lado, la añoranza de la sociedad estamental y, a veces, de la propiedad amortizada. No es infrecuente encontrar textos como el de un articulista de *La Época* que en 1895 evoca a “los señoríos y conventos que cuidaban del capital arbóreo”.

De modo que tras los incendios hay en parte un conflicto social y político: la transición de la gestión vecinal del Antiguo Régimen a la tutela técnica del Estado moderno va asociada a dificultades que enmarcan el enfrentamiento entre los intereses generales y los locales.

2. La responsabilidad de los incendios según la opinión pública decimonónica.

Como antes comentábamos, la opinión pública, la que se expresa en la prensa y en la literatura de la época, está, en buena medida inspirada por la opinión técnica y científica. Es normal que así sea. La intervención en los montes públicos para la defensa del interés general despliega una amplia labor de propaganda forestal, que en su razonamiento central trata de transmitir el respeto a los árboles y a los bosques y, por tanto, defiende el calificado como axioma de Cotta (la autoridad por antonomasia para los forestales españoles) de que el mejor sistema de guardería radica en una buena instrucción primaria. A esa voluntad educativa responde la instauración de la Fiesta del Árbol en 1904 por iniciativa de Puig i Valls.

Hasta tanto se consiga esa buena instrucción, los técnicos forestales se prodigan en intervenciones sobre las consecuencias negativas de los incendios presentados a los congresos agrarios, en los largos y fundados preámbulos de las disposiciones administrativas, así como en artículos publicados en las revistas especializadas. Pero su voz está también presente en muy diversas publicaciones de la época no especializadas, a empezar por la prensa, tanto nacional como provincial. La ausencia frecuente de firma de autor en los periódicos del siglo pasado y de principios de éste impide comprobar si los textos referidos a los incendios han sido o no directamente escritos por autores forestales. Poco importa: están inspirados por ellos. La prensa actúa (no podía ser de otro modo) de caja de resonancia de la opinión técnica y administrativa.

De modo que en la medida en que los medios de comunicación trasladan la opinión de los técnicos y de la administración del Estado, se crea una opinión pública que empieza a percibir los incendios como desastre ambiental. Es difícil encontrar en la prensa cualquier opinión sobre temas forestales diferente de la mantenida por los ingenieros, capataces o propietarios. De manera que, paralelamente a su desintegración, la sociedad campesina carece de "portavoces" de sus intereses, salvo casos contados de párrocos, maestros o escritores costumbristas que se erigen eventualmente en transmisores de las preocupaciones de la sociedad rural.

La presencia de noticias sobre incendios en la prensa es muy desigual: casi siempre se trata de referencias a sucesos y extinciones; a veces, hay artícu-

los de opinión. Pero el talante de lo que se escribe es siempre muy parecido: una cierta idea catastrofista de la desaparición de los montes arbolados, la convicción sobre el carácter inevitable de los incendios, un considerable escepticismo sobre la capacidad para remediarlos y la creencia de que permanecen y permanecerán impunes. Todo ello impregnado de una idea tan repetida como poco probada: la del “odio al árbol” de los españoles en general y de los campesinos en particular. Se citan tres responsabilidades compartidas, casi tres frases hechas a fuerza de repetir las: “la ignorancia y la incultura populares”, la “codicia de los propietarios” y la “desidia de los gobiernos”. En general, durante la Restauración la prensa liberal se muestra algo más cauta y la conservadora más alarmista, pero las diferencias corresponden más a la utilización del tema como arma política que a razones de fondo.

Los escritores regeneracionistas se hicieron eco de esta situación desolada con más o menos catastrofismo, con más o menos acierto literario. Y la prensa forestal se apresuró a su vez a recoger todos los testimonios, por exagerados que fueran. Sirva de ejemplo el artículo de Julio Senador Gómez, escrito en San Vicente de Alcántara en setiembre de 1923, que *España Forestal* publica con el muy expresivo título de “La patria y el árbol. Humo y cenizas.” En él se contienen párrafos como este:

“Tengo frente a las ventanas de mi cuarto la desmedrada y chata Sierra de San Pedro (...) También aquí, como es costumbre nacional, se talaron los árboles sin misericordia para sembrar trigo y ahora no nace trigo y casi ya no hay árboles (...) Todo parece abrasado. (...) El incendio del bosque es un hecho corriente y familiar en la mentalidad meridional, que ha destrozado ya los Apeninos, los Alpes, los Pirineos, los Balcanes y el Cáucaso y convertido en desierto las dos orillas del Mediterráneo desde Lisboa hasta Jerusalén. El mismo instinto destructor ha campeado aquí desde tiempo inmemorial. (...) Se trata de una plaga nacional. (...) Hay un género de terrorismo más odioso que el del dinamitero; el del que por maldad o por estupidez lanza una chispa entre la hierba seca. Aquel causa un destrozo limitado y parece casi siempre víctima de su artificio. Este produce un daño permanente y por lo general se sustrae al castigo después de dejar encendida la mecha de la bomba.”

En cambio, la opinión rural, la de los vecinos, tiene poca repercusión periodística, incluso en el ámbito local. Sólo en contadas ocasiones hemos encontrado escritores que se hacen eco del conflicto. En un fragmento de una novela soriana de J. García de 1906 se advierte que con el pretexto de intervenir, la administración se ha incautado de la propiedad comunal, convirtiendo al ingeniero de interventor en dueño. En tono más demagógico el autor añade

que pretendiendo ordenar, se deja que la especulación y el agio se ceban en riquezas ajenas y que la supuesta conservación y fomento de la riqueza forestal se conviertan en venero de ingresos y en tala y destrucción de lo que no es suyo. Esta “anarquía oficial” haría excusable, para el autor, la actitud del matutero.

Esta defensa de la no injerencia del poder público en los montes de los pueblos es la misma actitud que mantiene el párroco de Domeño en Valencia que habla del mal entendido celo de los ingenieros, quienes quieren que “se cubran de pinos todos los montes con el solo objeto de que haya montes poblados de pinos” y no se puedan beneficiar de ellos sus propietarios. Opina que los montes deben ser útiles a sus *dueños*, de modo que “sin los lirismos de las Fiestas del Árbol y otras niñerías” sean los dueños de los montes los que se conviertan en sus celadores, y no que los procedimientos de los guardas hagan que en vez de que los vecinos tengan amor a los montes, les tengan odio” (*Las Provincias*, Valencia, 24 agosto 1924).

Los portavoces de la opinión municipalista en los debates parlamentarios razonan en términos parecidos. Los montes deben resultar útiles a sus propietarios, hay que evitar la sensación de que les son confiscados por la administración y el verdadero conocimiento forestal pasa por prevenir antes que por castigar.

Las opiniones de los observadores del espacio forestal nos han sido en todo caso necesarias para avanzar hipótesis sobre sus causas. En efecto, sólo en un 11 % de las referencias se cuenta con el dato de la causa que originó el incendio. La enorme mayoría de los casos deben presumirse como fuegos intencionados y como provocados (estos últimos actualmente consignados en las estadísticas como negligencias).

Hay que decir, antes de nada, que a través de la prensa no hemos podido encontrar correspondencia entre secuencia incendiaria y acontecimientos políticos, lo que ni mucho menos quiere decir que no existiera. Sin duda los grandes incendios sorianos de 1868 y años consecutivos parecen vinculados a lo que ocurría en aquellos años turbulentos.

Del mismo modo, tampoco se ha podido establecer una correlación entre situaciones meteorológicas extremas y frecuencia de los incendios. Los estudios de climatología histórica disponibles no confirman las tendencias en la

evolución de los incendios. Y nuestra propia indagación muestra que no hay correspondencia suficiente entre la evolución de las precipitaciones anuales y/o estivales de Valencia y la de los fuegos, como para permitirnos aventurar algo al respecto. Hay que tener en cuenta, además, que la serie más fiable y completa que hemos podido elaborar es muy temprana, la del período 1873-1896, lo que dificulta la comparación con datos meteorológicos de calidad, y lo que, sobre todo, hace imposible disponer de información de dinámica atmosférica. Confirmando esto mismo, los observadores decimonónicos responsabilizaban a los fenómenos meteorológicos más de la propagación del fuego que de su inicio.

Entre las causas de los incendios provocados, destacan los fuegos agrícolas extendidos a los montes, los originados por usuarios del mismo (carboneros, resineros, carreteros, gamelleros, caleros, etc.), siendo también muy significativo el porcentaje de incendios causados por hogueras encendidas en el interior de los montes.

Las rozas del monte son prácticas tradicionales en la mayor parte de las zonas estudiadas que si bien van decayendo a medida que avanza el siglo XX, resulta sorprendente comprobar cómo se mantienen hasta después de la última guerra civil.

En segundo lugar, está la competencia entre los usos forestales y los usos ganaderos del monte. La quema del monte para obtener pastos es quizá la causa más frecuentemente invocada de los incendios desde el Antiguo Régimen hasta el siglo XX. El orden introducido por la gestión forestal limita sensiblemente la carga ganadera, por lo que los ganaderos son los que se muestran más opuestos a la regulación de los aprovechamientos por parte de los ingenieros de montes a partir de 1870. El objetivo de los incendios producidos por los pastores es generar pastos en zonas arboladas o cubiertas por matorral, o en su caso, mejorar los pastizales existentes. El objetivo de los técnicos forestales al disminuir las cargas pascícolas y, sobre todo, al acotar terrenos incendiados y nuevos repoblados, es que se restauren los arbolados. La prohibición de entrada de los ganados en los montes quemados se encuentra ya en la Ordenanza de 1752 y se renueva a cada ocasión, determinándose desde 1830 que afecta también a los derechos de propiedad o aprovechamiento de los particulares y fijándose dicha prohibición en seis años. Sin duda, una tensión crónica nunca bien resuelta.

Si en los incendios de rastrojos y para la obtención de pastos puede pensarse a veces más en negligencia que en intención, no pasa lo mismo con los fuegos prendidos por razones sociales y para la obtención de madera y combustible. Las menciones son numerosas y poco optimistas en relación con que la demanda indiscriminada de muy diverso tipo (cajonería, vía férrea, fábricas de vidrio, etc.) suscita la tala fraudulenta. No hay que hacerse ilusiones: se cortara allí “donde se vea el árbol como producto maderable” y aparecerán madereros de ocasión siempre que en los aserraderos falte madera.

Están también las razones de orden social. “Las sociedades establecidas de incendiarios compuestas de la gente jornalera” son mencionadas ya en 1846 por *El Heraldo de Madrid*, y en 1881 *La Época* habla de “planes” incendiarios en dehesas, olivares y fincas urbanas.

Esta conflictividad social está, sin duda, relacionada con los litigios de propiedad. Es necesario tener presente que desde el primer tercio del siglo XIX, e incluso desde antes, se produce en los montes españoles el desmantelamiento definitivo de las formas de propiedad señorial a lo que se añade, en la segunda mitad del siglo XIX, la desamortización de grandes superficies forestales.

Esta situación dio lugar a un sin número de pleitos entre instituciones locales y propietarios señoriales que a menudo se resolvieron a favor de los ayuntamientos, otorgando a los vecinos de los montes la convicción de que eran propietarios de los mismos y de que, por tanto, podrían introducir tanto ganado como estimasen oportuno, extraer tantos productos como quisieran y roturar las extensiones de montes que creyesen necesarias; los incendios eran un buen instrumento para lograr cualquiera de las tres pretensiones.

Los conflictos de propiedad entre propietarios señoriales y municipios y vecinos redundarían en la negativa posterior por parte de éstos a aceptar el control sobre los aprovechamientos establecidos por la administración forestal. El incendiarismo crónico de algunos lugares respondería a estos motivos.

Se deben incluir también en los conflictos de propiedad los incendios ocasionados en los montes sobre los que existen litigios de titularidad y donde el incendio se concibe como una forma de protesta y presión para reclamar la propiedad. El caso más paradigmático es el monte Ensanche de las Majadas, situado en el municipio de mismo nombre y propiedad del ayuntamiento de Cuenca, que es reclamado insistentemente por el consistorio de las Majadas.

La causa en la que parece haber más coincidencia es en la responsabilidad vecinal y hasta municipal de ciertos incendios para conseguir aprovechamientos prohibidos por el ingeniero correspondiente. Como hemos dicho, a partir de 1870, las cortas en los montes públicos debían contar con la aprobación del distrito forestal. Se ha recogido una abundante opinión sobre la coincidencia entre grandes incendios y años sin propuesta de corta. El incendio sería la forma más fácil de aumentar el volumen de madera extraíble y de evitar el control de la administración forestal, puesto que tras el fuego, se subastaba la madera quemada, con precio muy similar a la no dañada, y se ingresaba en las arcas del propietario del monte -normalmente el municipio- un 90 % de lo obtenido en la subasta. En un periódico de Madrid se hablaba del hecho en 1882 de modo terminante:

“*Los montes públicos.* (...) el hecho evidente es que destruir la riqueza forestal es para muchos alcaldes caciques un acto meritorio ante sus convecinos. Los ingenieros no pueden autorizar aprovechamientos sino en muy escasa medida, cuanto más, si se atienen a la misión que se les ha encomendado, y entonces los pueblos, que no se aprenderán jamás la fábula de la “Gallina de los huevos de oro” incendian parte del monte, todo cuanto les hace falta para que el valor de las maderas muertas sea igual al ingreso que necesitan en sus arcas municipales más el 20 por 100.

¿Y qué ventajas sacan? -nos preguntarán los que no estén enterados de este ardid tan salvaje. Pues lisa y llanamente que se les conceda el aprovechamiento que deseaban, y para evitarlo escribimos estas líneas.

Los pueblos tienen el 80 por 100 de todos los productos que se extraen de sus montes respectivos, lo mismo cuando la extracción se hace en condiciones de normalidad porque los ingenieros designan los árboles que deben cortarse, que cuando un hecho de fuerza los mata, que es lo que se busca por medio del fuego.

Los árboles cortados a raíz del incendio de un monte, excepto los que se reducen a cenizas, tienen las mismas aplicaciones que los cortados y valen tanto; de suerte que el pueblo que desee un ingreso por este concepto y se encuentre con que el ingeniero es contrario a sus pretensiones, coge la tea para decir “después de mi el diluvio, pero este año consigo el aprovechamiento”. (*La Iberia*, Madrid, 14 agosto 1882 [Primera página]).

Se entiende que el modo de evitar esta ventaja comparativa de la destrucción por los pueblos de sus montes pasa por regular las subastas de los productos quemados. La opinión técnica se movió en el sentido de prohibir todo uso de las maderas quemadas. El artículo que antes recogíamos concluye propo-

niendo que al menos el 80% de los productos de las leñas muertas tenga que destinarse a reparar los desperfectos, es decir a restaurar la superficie incendiada. Una disposición de 1902 limita el disfrute de maderas y leñas consignadas hasta costear lo destruido por un incendio y en otro momento se restringe la concurrencia de los industriales locales a las subastas de productos incendiados. Las tasaciones por demérito de la madera incendiada fueron a menudo recurridas, de acuerdo con la jurisprudencia consultada, empezando por la poderosa Unión Resinera.

La sospecha no parece, en todo caso, remitir. En declaración de la Sección de Cuestiones Forestales del III Congreso de Economía Nacional de 1918, tras decirse que no se va a incurrir en la "suspicaz maledicencia", por faltar pruebas de la misma, de culpar de los incendios a los municipios, se propuso un sistema detallado para que los ingresos de los productos de las superficies incendiadas no volvieran a los pueblos, sino a la reconstrucción de los montes. De todo ello se habla con más detalle y profundidad en el estudio que Santiago Fernández dedica a los incendios en Valencia en este mismo libro.

En definitiva, la opinión pública achaca casi siempre a los vecinos la responsabilidad de los incendios y a los ayuntamientos que, con mucha frecuencia, los consientan e incluso los alienten. Son muchas las protestas de los ingenieros ante la pasividad de los ayuntamientos respecto de los incendiarios. Determinados distritos forestales tienen también la convicción de que los jueces de primera instancia no castigan con el rigor necesario y ejemplarizante a los escasos incendiarios que consiguen llevar ante los tribunales.

Esta vinculación entre municipios e incendios no exime a los ingenieros, capataces y guardas forestales de responsabilidad. El mal mantenimiento de los montes, en los que apenas se limpian las malezas y en los que se deja materia combustible que facilita la propagación del fuego, parece ser una situación crónica. Lo mismo pasaba con la falta de vigilancia o con su insuficiencia, de la que, por cierto se quejaban amargamente los técnicos. Y, finalmente, aunque no sea el lugar de tratarlo aquí, en la etapa en que las ordenaciones de montes se concedieron a particulares, los abusos de éstos contribuyeron sin duda a la situación.

Pero, con todo, en este último tercio del siglo XIX, parece existir una cierta convicción de que caciquismo y tradiciones incendiarias están relaciona-

dos. “El cacique parece a la cabra en esto de tirar al monte”, se dice con sarcasmo de forestal. Las razones ya se han analizado. Sólo quiero para terminar insistir en una de las cuestiones mencionadas, el del nuevo marco de relaciones de propiedad. Las desamortizaciones del siglo XIX condujeron, en el caso de la superficie forestal más que de la restante, a la creación de importantes patrimonios municipales, cuya posesión y gestión facultó a muchos para hablar de *amortización caciquil*.

3. Usos urbanos y medio rural despoblado en el origen de incendios más recientes.

En ciertas áreas se ha constatado la pervivencia de los conflictos descritos hasta después de la guerra civil, aunque, con carácter general, se puede decir que, a medida que avanza el siglo XX, se va reduciendo la importancia de muchos de ellos por el descenso del valor de los aprovechamientos y por la reducción de la población rural. Resulta llamativo que la invocación a las causas consabidas de roturación y quemas de pastos vayan desapareciendo (o al menos espaciándose las referencias) en las disposiciones legales, en las publicaciones especializadas y en los medios de comunicación general. Pero no por ello debe olvidarse que continúan teniendo mucha importancia los fuegos provocados para obtener pastos e incluso para aprovechar la madera quemada.

Pero, sin duda, las preocupaciones empiezan a ser otras. En primer lugar los fuegos negligentes o provocados vinculados a nuevas demandas de la industria (cajonería, ferroviaria, resinería, etc.). Y, desde muy pronto, aparece la preocupación por la negligencia de unos nuevos usuarios del monte, los ciudadanos en busca de recreo, poco habituados a tratar con la naturaleza. Los usos recreativos del monte son ya mencionados en los años veinte y treinta como causas de fuego por imprudencia y desconocimiento. “Paella se ha comido en Navacerrada y Fonfría, decía el ingeniero Areses en 1929, que costó dos duros de ingredientes y un millón de pesetas en leña”.

Los nuevos usos resultan tanto más inquietantes cuanto que se dan en un medio progresivamente abandonado por la población rural y en el que, por tanto, disminuye la demanda de leñas con la consecuencia de que se acumula materia altamente combustible, apareciendo así una nueva circunstancia que favorece la extensión de los fuegos. La preocupación ahora es obligar a suprimir las malezas del bosque.

De modo que la opinión va cambiando a lo largo de este siglo hasta el punto de que se produce una inversión de responsabilidades. Se lee en la exposición de motivos de la ley de incendios de 1968 que es el desarrollo económico y social del país con el consiguiente descenso de población en zonas rurales el factor determinante para el desencadenamiento de muchos fuegos. Sería entonces, como se ha apuntado, la falta de recogida de leñas y brozas, debida a la disminución del consumo, la que explicaría el aumento de riesgo de fuego en los montes. Las tornas se han invertido. El peligro procede de la nueva situación de una población urbana que usa para recreo y ocio los montes sin verdaderos hábitos ni conocimientos y con escasa experiencia de manejo de la naturaleza.

4. El marco legislativo: etapas de la legislación sobre incendios forestales.

Ha llegado el momento de analizar la legislación forestal sobre incendios. Por todo lo que llevamos dicho puede entenderse que su importancia radica no sólo en lo que prescribe para la prevención y lucha contra el fuego, sino en la información que contiene.

Han sido recopiladas, de modo casi exhaustivo y a partir de distintos repertorios legislativos, las disposiciones legales en que existen referencias a los incendios forestales, desde las *Ordenanzas Generales de Montes* de 1833 a la *Ley de Incendios forestales* de 1968. Se les ha conferido la debida perspectiva analizando algunas de las disposiciones más significativas del Antiguo Régimen.

La primera observación que cabe hacer -que se repite en todo lo que a montes atañe- es la proliferación de normas: sobreabundancia y reiteración que hacen sospechar de su permanente incumplimiento. La segunda, es que, en su enorme mayoría, proceden del Ministerio de Fomento (o del de Agricultura que le había de suceder) y dentro de éste de la Dirección (o Servicio) de Montes. Se trata, pues, de legislación enteramente sectorial y en este sentido, los puntos de vista ganadero y agrícola están claramente ausentes del nivel normativo aunque permanentemente presentes, como ya hemos dicho, para invocarlos por su responsabilidad en los siniestros. Por lo demás el rango más alto de las normas suele ser el Decreto y es clamorosamente llamativa la total ignorancia de los incendios forestales que se produce en la primera ley de montes, la de 1863, que estuvo vigente durante casi un siglo. De hecho, los incendios no se incorporaron a una ley general hasta la de 1957.

Una tercera consideración general es el alto grado de elaboración que adquieren las normas sobre incendios partiendo de un nivel de concreción bastante alto. Vamos a apuntar algo a este respecto.

El Real Decreto-Ley de 1929 resume bien en su preámbulo, y recoge bien en su articulado, las tres modalidades de actuación legislativa respecto a lo que entonces genéricamente se llamaba “defensa de la propiedad forestal”:

“La defensa de la propiedad contra estos males ha de ser de tres modalidades diferentes. Una la que tiende a prevenir y evitar las causas de su destrucción; otra que trata de combatir por los medios conducentes el siniestro o la plaga producidos, para llegar a su extinción, y, por último, la que se ocupa de la organización económica, que no sólo quiere decir evitar los males que se derivan del siniestro producido, sino que restableciendo financiera y socialmente el estado anterior, ya que no puede restaurarse el arbolado a medida del deseo y en plazo inferior a su desenvolvimiento biológico, aumenta y moviliza los recursos económicos de los propietarios, y con ello hace que se multipliquen y mejoren los medios de defensa y sea menor el tanto por ciento de los daños ocurridos” (R.D.- Ley 6 septiembre 1929).

Los tres capítulos de la actuación pública en materia de incendios son pues los de *prevención, extinción y restauración*. Prácticamente toda la normativa recopilada se puede integrar en uno de estos apartados. Pero el énfasis y grado de desarrollo de uno u otro aspecto variaron sustancialmente desde el siglo XVIII hasta ese primer tercio del siglo XX al que pertenece el texto anterior. Hasta el punto de que podríamos reconocer tres momentos legislativos en el período analizado:

- En las disposiciones anteriores a las Ordenanzas de 1833, predominan prohibiciones y sanciones en relación con los daños causados a los montes por los incendios. Podríamos hablar de una *fase de predominio prohibitivo-punitivo*. Son las Ordenanzas reales de 1748 para el aumento y conservación de montes y plantíos, las que representan el momento culminante de este planteamiento.
- Desde 1833 y hasta el cambio de siglo (con los hitos de las Ordenanzas del propio año 1833, de la Real Orden de 1858 para precaver los incendios en los montes y reparar los estragos causados y de otra de 1888 recordando el cumplimiento de estas disposiciones) se elabora la mayor parte del dispositivo de *prevención y extinción*. Coinciden estos dos últimos tercios del siglo XIX con la organización forestal del Esta-

do y el establecimiento de la tutela sobre los montes de los pueblos y corporaciones locales así como con la doctrina naturalista de las funciones ambientales de los montes arbolados y de la de necesidad de su defensa.

- A partir de los años veinte y hasta la ley de incendios de 1968 con la organización de los seguros del campo, el énfasis y la parte más novedosa de la iniciativa legislativa va a recaer sobre los aspectos de *vigilancia, restauración e involucración de la propiedad en la defensa de sus bosques*. Son momentos principales de esta etapa el Real-Decreto o Ley ya mencionado de 1929 que crea la *Asociación Nacional para la Defensa contra Incendios de la Riqueza Forestal*, el proyecto de ley republicano de noviembre de 1931 sobre seguros de incendios y créditos forestales, la ley de 1953 sobre protección a los seguros agrícolas, forestales y pecuarios, la ley de montes de 1957 y su reglamento de 1962 y la ley de incendios forestales de 1968.

5. Determinación de causas, régimen de sanciones y tratamiento penal.

También el repertorio legal (como los escritores contemporáneos) coincide en atribuir la responsabilidad principal de los fuegos a las roturaciones agrícolas y a las quemas de los ganaderos para aumentar o mejorar los pastos. Es precisamente en los preámbulos de las disposiciones legales donde se afirma del modo más tajante y como cuestión incontrovertible el deplorable estado de los montes y se denuncian los abusos de rozas y quemas.

La cuestión se plantea ya en estos términos en las Reales Ordenanzas de 1748 que, por otra parte, de acuerdo con las prioridades de la época ya comentadas, desarrollan todo un arsenal sancionador: prisión y embargo de bienes de los reos; pena de mil maravedís por cada pie de árbol; privación del aprovechamiento de pastos de los montes y dehesas por tiempo de seis años; pago de multas por el primero que se hallare haciendo daño en caso de no encontrarse al culpable; penas de multa o presidio de África para guardas, celadores y alcaldes o jueces tolerantes (llegándose a establecer que a los jueces consentidores se les tendrá por reos principales); juicios sumarios por justicias de cada pueblo en caso de talas y quemas de poca duración, etc. En la misma línea, y con la misma convicción, la Ordenanza de 1781 establece que cuando no se encuentre a “los dañadores de la quema, los dueños de los ganados que se apacentasen

en los bosques, si no daban el autor”, pagasen multas en proporción al número de cabezas.

En cuanto a la intencionalidad, el legislador decimonónico reconoce el carácter casual e involuntario de algunos incendios precisamente por el desorden y el descuido con que se queman los rastrojos. Pero no ignora la intención deliberada de procurarse pastos y tierras de cultivo:

“S. M. la Reina ha visto con dolor los estragos que ocasionan en los montes de esa y otras provincias los incendios que, si algunas veces son casuales, o resultado involuntario de las quemas desordenadas o hechas con punible descuido de los rastrojos, pastos de tierras calmas o rozas de los montes, en otros muchos casos son efecto de perversos intentos dirigidos a aprovechar en beneficio de unos pocos las tierras, los nuevos retoños y los pastos de los montes incendiados, en los que por tolerancia muy mal entendida y olvido de las leyes, se ha permitido de algunos años a esta parte a los labradores y ganaderos la roturación de los terrenos y el disfrute de las nuevas hierbas, como si la quema de los montes fuera bastante título para variar arbitrariamente su cultivo y destino.” (R.O. 20 enero 1847, dictando disposiciones encaminadas a evitar los estragos causados en los montes por los incendios) (énfasis nuestro).

Por descuido o por voluntad explícita, el hecho es que la repetición de los incendios dañaba a los montes. La puesta en marcha de la administración forestal a finales de los años cuarenta del siglo pasado permite abrigar la esperanza de que se invierta la situación, renovando con nuevos entusiasmos y medios “la previsión y sabiduría de las leyes antiguas” y siempre que haya paz por un período suficiente (R.O. 21 junio 1850, recordando las principales disposiciones dictadas en el ramo de Montes). Porque, sin duda, los disturbios civiles contribuyen a empeorar la situación y, desde luego, impiden poner remedio con eficacia: “Los montes sufren más que cualquier otro ramo las desastrosas consecuencias de las guerras”. Si se cumplen estas condiciones, la administración forestal está llamada a “asegurar el cumplimiento de las leyes conservadoras de los intereses permanentes”. Es esta disposición de 1850 uno de los mejores exponentes en cuestión de incendios de la confianza fundacional de la administración forestal en su capacidad de protección, tutela y gestión.

Poco habían de durar estos entusiasmos iniciales. Pronto se denuncian otros abusos y otras causas de los incendios: por ejemplo, el interés de los propietarios (ganaderos) del suelo, cuando el vuelo es de otros, en que se produzcan incendios y en evitar que se reproduzca el monte para, tras la destrucción, quedar como dueños únicos de las fincas (R.O. 10 octubre 1852).

Por otra parte, al amparo de la quema de rastrojos tienen lugar venganzas y actos delictivos que el administrador no duda en achacar a las corrientes socialistas, planteando por primera vez en 1857 los conflictos sociales en el origen de los incendios:

“Esta perniciosa costumbre [la de prender fuego a los rastrojos] causa con repetición en las mieses, en los edificios y aun en los bosques y arbolados daños inmensamente mayores que los beneficios atribuidos a ella, *sirve de pretexto a los malvados para ejercer venganzas y desafueros* y podría hoy dar lugar a que se inquietaran los ánimos, prevenidos ya por los vandálicos crímenes que una horda de socialistas ha cometido recientemente en Andalucía.” (R.O. 11 julio 1857, sobre la mala costumbre de prender fuego a los rastrojos y montes).

Frente a tanto error, la opinión forestal sigue confiando en que se reconozca al arbolado, no como un enemigo de la agricultura, sino como su aliado más poderoso (R.O. 12 julio 1858).

Entretanto tiene que recurrir a las medidas de policía. A lo largo del siglo XIX, la situación penal en materia de montes fue compleja pues, como ya quedó dicho, las Cortes de Cádiz declararon abolidas las Ordenanzas de Montes y Plantíos en lo concerniente a los del dominio particular. Las Ordenanzas de 1833 establecieron una policía común a todos los montes del reino con la posibilidad de poner multas desde sesenta a trescientos reales de vellón, con resarcimiento de daños y perjuicios si resultase incendio y, sobre todo, incorporaron al ramo de daños en los montes al régimen penal en caso de delito probado. Tres años después, sin embargo, la Ley de noviembre de 1836 restablecía el decreto de las Cortes de Cádiz y, nuevamente, la propiedad particular quedaba en régimen especial. Por su parte, el Real Decreto sobre reforma de legislación penal de montes de 8 de mayo de 1884 entregaba a la jurisdicción ordinaria a los culpables de incendios en los montes públicos. Y con la habitual vinculación entre leyes de repoblación, de protección y medidas de tutela de montes y sanción de daños (que contrasta como ya hemos dicho con el silencio de la primera ley general de montes), la ley de montes protectores de 1908 establecía que los montes de protección quedarían sujetos a las prescripciones de la administración forestal en lo relativo a medidas de prevención de incendios, acotamientos, obligación de partes, etc. Sabida es la práctica inoperancia de esta ley.

La peculiar naturaleza de los montes y su consideración para el interés general tienen consecuencias importantes en el dominio de la responsabilidad:

la obligación por parte del Estado, los pueblos o los establecimientos públicos de costear la repoblación de los montes que hayan sido roturados por encima de lo legalmente autorizado; o la obligación de los alcaldes a responder del descuido en la vigilancia de las normas preventivas de los fuegos “con sus bienes y personas” (R.O. 20 enero 1847).

Claro es que la repetición hasta la saciedad de todo este abanico de responsabilidades constituye la mejor prueba de su inoperancia e incumplimiento. Probablemente porque, como se afirmaba con tanta constancia como acierto, la mayor parte de los fuegos obedecía a los conflictos locales planteados entre los intereses agrícolas, los ganaderos y los selvícolas. Testimonio de una sociedad rural en la que se ejercía presión sobre el espacio y había competencias de usos.

No sobra comentar que por la misma índole de la legislación forestal emanada de la administración Forestal dependiente del Ministerio de Fomento- las disposiciones no contienen verdaderas alusiones a los conflictos creados en la sociedad rural por la propia tutela forestal, restrictiva a menudo de usos consuetudinarios, en concreto a través de los planes de aprovechamientos.

Por ello resulta llamativo que la invocación a las causas consabidas de roturación y quema de pastos vayan desapareciendo (o al menos espaciándose las referencias) en la literatura legal de este siglo. Hasta que, en el momento final, se produce una inversión de responsabilidades: se lee en la exposición de motivos de la ley de incendios de 1968 que es el desarrollo económico y social del país con el consiguiente descenso de población en las zonas rurales el factor determinante para el desencadenamiento de muchos fuegos. Como ya hemos señalado, se entiende en este momento que el peligro procede de una población urbana que usa el monte sin conocimiento de la naturaleza. En el régimen penal, los incendios pasan a ser considerados como problema de orden público (lo que faculta eventualmente a las fuerzas armadas para intervenir) y el régimen de sanciones a los incendiarios se fija en cantidades que se califican de “ejemplares”.

6. Prevención y lucha contra el fuego.

Ya hemos señalado que es muy amplio el abanico de medidas de prevención y extinción que se elaboran y promulgan a partir de mediados del siglo pasado, cuando se inician las labores y responsabilidades de la administración

forestal. No se trata de que sean nuevas: se apreciaba en mucho la sabiduría tradicional al respecto. De lo que se trata es de que son sistematizadas, generalizadas y amparadas por el control que ejerce la administración.

La casuística de las medidas de prevención y extinción, sobre todo desde una perspectiva temporal, es tal que no tiene sentido que entremos en detalle. Sólo vamos a referirnos a algunos de los aspectos sobresalientes.

De todas las medidas, sin duda la de mayor repercusión social, económica y técnica ha sido *el acotamiento de terrenos incendiados y nuevos repoblados*. La prohibición de la entrada de los ganados en los montes quemados se encuentra ya en la Ordenanza de 1752 y se renueva a cada ocasión, determinándose en 1830 que afecte también a los derechos de propiedad o aprovechamiento de los particulares y fijándose en 1856 dicha prohibición en seis años. Esta limitación suscita al principio de los años cincuenta del siglo pasado numerosas demandas de exclusión por parte de los propietarios particulares que estiman que el acotamiento por seis años no se debe producir cuando el monte incendiado sea privado. Todas las demandas en este sentido de las que hemos tenido conocimiento son desestimadas por la administración.

Otro aspecto general, pero de promulgación mucho más tardía, es *la limitación del disfrute de maderas y leñas* consignadas en los planes de aprovechamientos hasta costear lo destruido (R.O. 10 octubre 1902). Esta medida no dejó de provocar rechazos. Y dio lugar a sonoras reclamaciones ante los tribunales contencioso-administrativos por parte de la poderosa Unión Resinera que estaba en desacuerdo con las tasaciones por demérito de la madera incendiada. Nuestro estudio de jurisprudencia nos permite comprobar que inicialmente son desestimados los recursos de la Unión Resinera y, en algunos casos, más tarde revocada la sentencia y obligado el Ministerio de Agricultura a compensar los perjuicios ocasionados.

Pero es en *los medios técnicos de prevención, vigilancia y extinción* en los que las disposiciones legales más se prodigan. En este terreno también había larga tradición. Pero sin duda el siglo XIX innovó mucho al respecto. Es muy notable que donde más minuciosa y oportunamente se encuentran expuestas las precauciones contra los incendios sea en las Ordenanzas de Bosques Reales de 31 de julio de 1848. Como un año antes había habido un gran incendio (“un fuego horroroso”, se dijo) en el Monte de El Pardo y como nos consta que

Agustín Pascual era el encargado del patrimonio forestal de la Corona y el que levantó el plano de tal incendio, tenemos todas las razones para creer que el autor de las Ordenanzas es el propio Pascual. Se reconoce por otra parte su calidad literaria. En esas Ordenanzas se recogen aspectos muy variados: el deshollinado de las chimeneas de las casas, la prohibición de fábricas y hornos en el interior de los bosques, la prohibición de almacenes en parajes de riesgo, las condiciones para encender braseros o hacer lumbre y la obligación de matarla, la constante vigilancia durante la estación calurosa, las atalayas de observación, la localización de los depósitos de instrumentos para apagar el fuego, la forma de organizar las cuadrillas de extinción, etc.

Sin duda, estas Ordenanzas fueron una buena fuente de inspiración para la primera gran regulación preventiva de la administración forestal que se produce diez años después, con la Real Orden dictando “disposiciones para prevenir los incendios de los montes, reparar los estragos de los que se ocurrieren y para perseguir a los incendiarios” de 12 de julio de 1858. Los elementos más importantes son los siguientes: mejora de la guardería, previsión de nombramiento de temporeros, así como consideración de un eventual recurso a la Guardia civil en los sitios más expuestos; vigilancia permanente con recorridos constantes; atalayas de observación; partes semanales de incidencias y relaciones circunstanciadas de incendios; localización segura de basuras, control de deshollinado de chimeneas, etc. Como se ve, guarda muchas semejanzas con las Ordenanzas de los Bosques Reales.

De hecho la Real Orden sobre Incendios de los Montes de 5 de mayo de 1881 se limitará en buena medida a repetir y actualizar la disposición de 1858.

Las normas son siempre precisas en lo que atañe a las franjas de separación, rayas o cortafuegos: dimensiones, medidas para mantenerlos, modo de costearlos, etc. Cuando se densifica la red ferroviaria, las precauciones se extreman con callejones defensores junto a las vías. También se van modificando con el tiempo las formas de avisar: de las señales se pasa a los telégrafos ópticos y a los teléfonos. Así mismo las disposiciones se van haciendo más explícitas en lo que se refiere a la guardería, vieja aspiración forestal y siempre estimada, con razón, insuficiente. Los retenes de extinción, el recurso al Somatén, la contratación de temporeros, todos esos son aspectos que se van abriendo en la legislación sobre incendios. Pero siempre está estipulada la obligación de los veci-

nos y usuarios que tengan aprovechamientos pendientes de acudir a colaborar en las labores de extinción.

La tercera gran cuestión a este respecto es la de los medios financieros. La referencia habitual es la obligación de costear los gastos por parte de los ayuntamientos propietarios en general con cargo al 20% de propios. Sólo en 1996 se fija un crédito de 19.136 ptas. con cargo al Capítulo 6º del presupuesto para extinción de plagas, incendios y policía de montes públicos con la contratación de 104 vigilantes temporeros. En el Real Decreto-Ley de 6 de septiembre de 1929 estableciendo la Asociación Nacional para la Defensa contra los Incendios de la Riqueza Forestal, firmado por Rafael Benjumea, conde de Guadalhorce, primer ministro civil de la Dictadura, se fija en no más de un 5% del presupuesto de la repoblación lo que se ha de consagrar a la lucha contra los incendios.

Por su parte, la ley de Montes de 1957 introduce la declaración de comarcas forestales como zonas de peligro por los periodos que se determinase. Así se hizo con las provincias del Norte y del Este de España.

7. De la defensa del monte público a la incorporación de los propietarios forestales a los seguros del campo y líneas de crédito.

Hemos analizado anteriormente cómo la propiedad particular quedó en buena medida excluida del régimen legal de incendios. Esta exclusión parece haber sido anhelo de los propietarios en su afán de obtener rentas. Una de las conclusiones principales de este trabajo es que el conocimiento de los incendios históricos y la lucha contra los mismos es algo que queda restringido (desde el punto de vista oficial) al monte público.

Los años de la Dictadura de Primo de Rivera y de la República supondrán una inflexión fundamental. A partir de la creación en 1929 de la Asociación Nacional para la Defensa de la Riqueza Forestal se da entrada a los propietarios, públicos y privados, en las tareas comunes de defensa. Parece como si la administración forestal reconociera su fracaso al luchar sola y con sus propios medios contra los incendios y aceptara la necesidad de involucrar a los interesados. Parece también como si los propietarios forestales admitieran la imposibilidad de mantener una mínima rentabilidad de sus montes sin tener asegurado el riesgo de incendio. A nuestro juicio, se consuma así el ciclo iniciado a mediados del siglo XVIII con las medidas fundamentalmente punitivas y prohibitivas.

Pero, como era de esperar, el proceso de organizar el seguro y el crédito forestales ha sido particularmente complejo y arduo. Por otra parte, los aspectos más técnicos escapan a los límites de este estudio.

Interesa, en cambio, hasta qué punto el seguro contra incendios y otros daños se plantea como un requisito de rentabilidad y perdurabilidad de la propiedad particular. Es más, como el puente entre el interés particular, que exige rentas inmediatas, y el interés general, que exige la conservación de los bienes patrimoniales.

“La actividad mercantil de las Instituciones de seguro no ha podido cubrir en condiciones asequibles para los propietarios de los montes el riesgo de incendio de su arbolado, y ello hace imposible valorizar y movilizar el capital arbóreo, anulando casi su valor crediticio y poniendo en pugna *el interés particular, que exige rentas inmediatas, con el social, que reclama la conservación del monte con un usufructo limitado y su repoblación por un ahorro de utilización diferida a largo plazo.* (...) Corresponde por tanto al Estado, como complemento de aquel proyecto de ley [el republicano sobre nacionalización y repoblación de la propiedad forestal que impone a los propietarios de los montes de reconocido interés social la obligación de atender a su conservación y acrecer la producción] la iniciativa para hacer viable el seguro de los montes ...” (Decreto 20 noviembre 1931, autorizando al Ministro de Fomento para presentar a las Cortes Constituyentes un Proyecto de ley sobre Seguros de Incendios y Créditos Forestales) (énfasis nuestro).

El decreto de 1929 declaraba obligatorio el seguro en los montes públicos y dejaba libertad de adhesión a los particulares salvo en el caso de grandes masas con pequeña participación de la propiedad particular, siendo entonces el seguro obligatorio. La República convirtió la Asociación Nacional para la Defensa contra los Incendios Forestales en Patronato Nacional de Seguro y Crédito Forestales y estableció los contratos de reasegurados y de seguros subsidiarios. El régimen de Franco compromete al nuevo Estado a la tarea de pasar al seguro obligatorio y en 1953 encomienda los seguros agrícolas, forestales y pecuarios a la iniciativa privada. En 1954 se integran en el Consorcio de Compensación de Seguros.

Se completa de este modo una evolución en la legislación sobre incendios que la hace más compleja y más universal, al mismo tiempo que mantiene prescripciones clásicas sin lograr en todo caso hacerse cargo de las nuevas realidades sociales de los montes, del mundo rural y de la sociedad española en general con la eficacia suficiente para reducir la incidencia de los siniestros.