
Naturaleza. Ciencia. Tecnología

Los beneficios económicos, ambientales y sociales de los bosques son indudables: de ahí la importancia de una política forestal acertada. Es discutible si nuestra política forestal lo es, y no falta quien afirme que no puede discutirse si es acertada o no, porque simplemente no existe.

Al hilo del Plan de Repoblación 1993-1997 aprobado en el pasado mes de marzo, se analiza la situación, se sopesan las dificultades y se propugna un tratamiento más equilibrado de la cuestión.

LA REPOBLACIÓN FORESTAL EN ESPAÑA

Por Luis Carlos Fernández-Espinar

El día 30 de marzo de 1993 fue publicado en el B.O.E. el Real Decreto 378/1993 de 12 de marzo por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales. Mediante esta norma reglamentaria, el Estado español desarrolla y adecúa nuestro ordenamiento jurídico a la normativa comunitaria regulada, de una parte, por los Reglamentos del Consejo 2080/92 y 2328/91 que establecen respectivamente un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura y un régimen de mejora de la eficacia de las estruc-

turas agrarias, y de otra por el Reglamento 1610/89 por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.

La aprobación del Real Decreto 378/1993 ha tenido un amplio eco en la opinión pública habiendo sido presentado el día 12 de marzo de 1993 por el anterior Ministro de Agricultura y actual de Economía, tras su aprobación en Consejo de Ministros, manifestando que desde los años cincuenta no se había producido una apuesta tan fuerte por la repoblación forestal en España y cuyo objetivo es triplicar el número de hectáreas repobladas en los últimos años.

La Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales incluyó en su programa de actividades para 1993 la realización de un seminario que, de forma monográfica, tuviera como objeto el análisis, desde diversas perspectivas, del grave problema existente en nuestro país debido al acusado descenso en los últimos años de la repoblación forestal y de sus efectos negativos en la triple función de los bosques: económica, ecológica y social. A tal fin, durante los primeros días del mes de diciembre tuvo lugar el mencionado seminario que reunió a un nutrido grupo de especialistas procedentes de las Administraciones Públicas, la Universidad y la Empresa.

1. El sector forestal en España

Los beneficios económicos, ambientales y sociales de los bosques son indudables. Los bosques, además de contribuir a la disminución del déficit existente en la Unión Europea de productos forestales (la importación de productos forestales ocupa en la Comunidad Europea el segundo capítulo de gastos detrás de los productos energéticos) suponen, entre otros, una fuente de empleo en el medio rural, contribuyen a la mejora del paisaje, al aumento de la biodiversidad y a mejorar el hábitat de determinadas especies, conservan y mejoran los suelos, regulan el régimen hídrico y disminuyen la erosión, mejoran la calidad de las aguas, ayudan a disminuir el efecto invernadero y la contaminación atmosférica, etc.

*El objetivo es triplicar el número
de hectáreas repobladas
en los últimos años*

Sin embargo, las repoblaciones en España han ido disminuyendo produciéndose un alarmante descenso en estos últimos años. En el período 1985-1989 no se ha superado la cifra de 50.000 hectáreas anuales. Muy lejos queda la cifra de 80.000 a 136.000 hectáreas anuales de 1953 a 1977 y de 60.000 a 100.000 de 1978 a 1984. A partir de 1989, la tendencia ha continuado disminuyendo, 39.411 hectáreas en 1990 según el Informe Nacional presentado por España en el 10º Congreso Forestal Mundial celebrado en París (septiembre 1991), acentuándose la disminución de las superficies repobladas por la acción directa de las Administraciones Públicas.

A la gravedad de esta situación se añade decisivamente la pérdida progresiva de superficie arbolada debida a los incendios forestales que en los últimos años ha supuesto la pérdida anual media de 100.000 hectáreas de superficie arbolada y de 150.000 hectáreas de superficie desarbolada con años especialmente catastróficos como 1985 y 1989, manteniéndose la tendencia en estos tres últimos años.

Por otra parte, a lo largo del último decenio 1982-91 se ha producido un fuerte deterioro del comercio exterior de madera en España. En sólo una década, el valor en pesetas corrientes de las importaciones de madera, manufacturas de madera y carbón vegetal se ha cuadruplicado mientras que el de las exportaciones de iguales productos sólo ha crecido un 55%. Como consecuencia de este desigual desarrollo, el déficit del comercio de la madera, manufacturas y carbón vegetal se ha multiplicado por más de trece, pasando de 6.290 millones en 1982 a 82.534 millones de pesetas en 1991, con lo que la cobertura de nuestras necesidades ha descendido drásticamente del

Naturaleza. Ciencia. Tecnología

*Después de quince años
de promulgación de la
Constitución, el Estado no
ha establecido el marco
legislativo básico*

79,4% en 1982 al 28,5% en 1991 a pesar de que el precio medio de la tonelada exportada haya crecido en mayor proporción que el de la tonelada importada. La industria transformadora de la madera representa el 12% del empleo industrial total.

Todo ello da una idea de su importancia en el contexto socioeconómico general y en amplias zonas del territorio español en particular, lo que merecería una mayor consideración de los bosques en la estructura organizativa del Estado y en el de la mayoría de las Comunidades Autónomas, como sucede en los países europeos de nuestro entorno.

La negativa situación general descrita, es consecuencia directa de la ausencia de una política forestal en España y de la que la repoblación forestal constituye uno de los elementos esenciales. A esta situación se añade además el inadecuado marco legislativo estatal actualmente existente. La práctica totalidad de las leyes estatales reguladoras del sector son preconstitucionales, siendo urgente la revisión de las mismas para adecuarlas al nuevo sistema de competencias forestales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Después de quince años de promulgación de la Constitución, el Estado no ha establecido el marco legislativo básico, competencia exclusiva del mismo, y que establece el artículo 149.1.23 de nuestra Norma fundamental.

Esta Ley básica constituye un elemento esencial, al igual que en otros sectores de la economía nacional, de la política forestal en España que, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas

mas, establezca las bases de lo que debe ser el “común denominador normativo” para todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales) en el ámbito forestal. La Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales debe definir en un marco general los aspectos básicos que han de presidir la regulación normativa de esta materia en todo el territorio español mediante una coordinación y cooperación fluida y operativa entre todas las Administraciones Públicas. En la situación actual, se produce así una situación de inseguridad jurídica para las Comunidades Autónomas que afecta a la elaboración de sus propias normas forestales.

2. Repoblación forestal y política forestal

2.1. El sector forestal y los poderes públicos

La repoblación forestal no es un fin en sí misma, sino que constituye un instrumento con el que se pretenden conseguir finalidades determinadas de carácter económico, ambiental y social. La determinación de estos fines así como la dotación de los medios necesarios para desarrollar las acciones precisas junto con su financiación constituye el núcleo de la política forestal y, en consecuencia, una decisión política.

Por ello, no se pueden diseñar planes de repoblación forestal sin tener en cuenta el adecuado marco jurídico, la calidad y protección de los suelos, la ordenación y puesta en valor de los aprovechamientos forestales (maderas, leñas, pastos, caza, pesca, etc.), medidas fiscales incentivadoras, la defensa contra los incendios forestales, los espacios naturales singulares, la protección de los recursos hídricos, el uso público recreativo de los bosques, un sistema de formación e investigación adecuado, el desarrollo de una cultura forestal y su integración en la socioeconomía rural, etc.

El sector forestal se caracteriza por tener un ciclo productivo y un período de retorno de la inversión a largo plazo. Rentabilidad que, en la mayoría de los casos, es escasa, por lo que sin un adecuado sistema

Naturaleza. Ciencia. Tecnología

*La política forestal requiere
necesariamente la participación
directa y activa de la sociedad
a través del desarrollo
de una cultura del bosque*

de incentivos fiscales y ayudas, su propietario abandona el monte. Sin embargo, y pese a esta escasa renta privada, la rentabilidad social de los bosques es elevada y, especialmente, en determinados lugares.

Este contraste se presenta especialmente en las áreas mediterráneas, como es nuestro caso, donde la principal renta del bosque suele ser social y va directamente a la sociedad sin pasar por el propietario. De ahí que, desde hace algunos años, se venga proponiendo una subvención al bosque relacionada con su función social. Una subvención a la propiedad que desaparecería si su propietario lo abandona y que sirviera de estímulo, no sólo para su defensa y conservación, sino para crear nuevas masas forestales.

2.2. Iniciativa privada y cultura del bosque.

Hay que tener en cuenta que el 66% de la superficie forestal en España, es propiedad privada, por lo que cualquier política forestal que se lleve a cabo deberá contar necesariamente con los propietarios de nuestros montes.

La política forestal de las Administraciones Públicas, debe consistir en una política de fomento que incentive la iniciativa privada. No en una política de sustitución de ésta mediante la aplicación de diversas técnicas como la gestión pública o mediante la imposición de instrumentos de intervención con fuertes delimitaciones, que no conlleven indemnizaciones económicas, del contenido del derecho de propiedad como es el caso de la creciente utilización del concepto de utilidad pública para terrenos privados confundiendo en su aplica-

ción práctica con el de dominio público, categoría jurídica aplicable exclusivamente a bienes de titularidad pública.

Todo ello sin perjuicio de que, con carácter excepcional en determinados espacios naturales representativos de nuestros ecosistemas, se establezcan limitaciones de los usos posibles y planes rectores de uso y gestión que sean acordes con sus usos tradicionales y permitan el desarrollo socioeconómico adecuado de las poblaciones afectadas.

La política forestal, y como instrumento relevante de la misma las repoblaciones forestales, requiere necesariamente la participación directa y activa de la sociedad a través del desarrollo de una cultura del bosque de la que carece nuestra sociedad rural habituada a las labores agrícolas y ganaderas. Corresponde a los poderes públicos fomentar una cultura del bosque que lleve a la sociedad rural a ver en el mismo, no a un enemigo al que incendiar, sino un elemento básico a conservar y defender y una fuente principal o complementaria de rentas. Para ello, debe configurarse, sin perjuicio de sus beneficiosos efectos en otras políticas sectoriales, una Política Forestal autónoma en España con finalidades propias que no dependa de otras políticas coyunturales del momento como son y han sido la agrícola y ganadera.

A continuación, analizaremos brevemente el Plan nacional de Repoblación Forestal de gran actualidad y que no constituye una actuación de política forestal, sino que se enmarca dentro de las medidas de acompañamiento de la reciente reforma de la Política Agrícola Comunitaria, relativas a jubilación anticipada en la agricultura, medidas medioambientales en la agricultura, y repoblación forestal de tierras agrícolas.

3. Plan de repoblación forestal en España (1993-1997)

El nuevo Plan de Repoblación Forestal ha sido presentado por el Gobierno nacional tras la aprobación en Consejo de Ministros del Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo. El anterior responsable de la

Naturaleza. Ciencia. Tecnología

Corresponde a los poderes públicos fomentar una cultura del bosque como elemento básico a conservar y defender, y como fuente principal o complementaria de rentas

Secretaría General de Estructuras Agrarias, en donde se residencian orgánicamente las competencias forestales del Estado, declaraba que “ha pasado definitivamente la época de roturar bosques para destinar la superficie a cultivos agrícolas. Las nuevas tecnologías, el éxito del sector agrario alcanzando fuertes incrementos en la productividad, unido a que nuestro consumo alimenticio no aumenta en la misma medida que lo hace nuestra renta, reducen las necesidades de superficie agrícola”.

En el Documento de marzo de 1993 elaborado por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, dependiente de la Secretaría General de Estructuras Agrarias, y que recoge el contenido del posterior Real Decreto 378/1993, se establece que entre los objetivos que se pretenden debe contemplarse fundamentalmente la utilización del suelo agrícola excedentario por razones de reestructuración del sector agrario. Asimismo, se recoge que el sector forestal debe desarrollar un importante papel en la transformación del sector agrario a medio plazo.

El Plan nacional de Repoblación Forestal comprende un programa principal de repoblación de tierras agrarias, que aplica el Reglamento del Consejo 2080/92, de 30 de junio complementario de la reforma de la PAC, y un programa complementario del anterior de repoblación y mejora de tierras forestales con la financiación del Reglamento 1610/89, de 29 de mayo, sobre acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.

La financiación es claramente favorable al programa de repoblación de tierras agrarias al ser con cargo al FEOGA-Garantía con el

75% en las regiones de objetivo 1 y el 50% en el resto, mientras que el de terrenos forestales es con cargo al FEOGA-Orientación y cuenta con un 50% de financiación en las regiones de objetivo 1 y 25% en el resto. En España, la aplicación de estos porcentajes es especialmente relevante ya que las regiones de objetivo 1 representan el 79,2% de la superficie agraria útil, el 73,5% de la producción final agraria y el 84,8% de la población activa agraria, mientras que en el sector forestal, cuentan con el 74,2% de la superficie forestal útil y el 80,6% de la producción final forestal. La discriminación financiera que traducen los dos Reglamentos citados ha sido recogida por el Gobierno español en el contenido del Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo.

3.1. Repoblación de tierras agrarias

El Programa Marco nacional de repoblación de tierras agrarias establece, por una parte, los criterios de distribución territorial y prioridades que deben tener en cuenta los programas regionales y de zona con cofinanciación del MAPA y, de otra, constituye un resumen de los programas regionales tanto los cofinanciados por el MAPA y las Comunidades Autónomas como los exclusivamente financiados por éstas.

Este programa nacional diseñado por el Gobierno con cofinanciación comunitaria tiene por objeto la repoblación de 434.000 hectáreas y la mejora de otras 200.000. El coste total asciende a 146.200 millones de pesetas durante los cinco primeros años y se ha estimado que pueden beneficiarse del mismo 45.000 agricultores. De esta cantidad, corresponde al FEOGA-Garantía 101.002 millones, a la Administración Central 19.549 y a las Comunidades Autónomas 25.649, teniendo en cuenta que por su especial sistema financiero País Vasco (5.000) y Navarra (1.100) no tienen financiación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Se establecen los siguientes tipos de ayudas: a) Gastos de plantación, b) Prima anual de mantenimiento durante los cinco primeros

*El Plan de Repoblación Forestal nace
desequilibrado, acentuando la
diferencia de tratamiento entre
lo agrícola y lo selvícola o forestal*

años, c) Prima anual compensatoria durante veinte años, d) Mejora de superficies previamente repobladas y de alcornocales. Estas ayudas tienen unos límites máximos dependiendo del tipo de especie forestal que se plante y que se recogen en tres anexos del Real Decreto 378/1993, según la finalidad productora, de restauración o creación de ecosistemas permanentes, y de interés particular en ciertas zonas por motivos de peligro de extinción, endemismos o producción de maderas valiosas.

El coste total para los cinco primeros años de 146.200 millones de pesetas se distribuye entre actuaciones de: plantación forestal, 77.600 millones; mantenimiento, 23.200 millones; compensación de rentas, 23.200 millones y mejoras, 22.200 millones.

La gestión y seguimiento de este programa corresponde a las Comunidades Autónomas. El Real Decreto 378/1993 les confiere la máxima responsabilidad y protagonismo en la ejecución del Programa en sus distintos niveles: responsabilidad normativa de desarrollo, responsabilidad técnica, responsabilidad administrativa y responsabilidad financiera en cuanto a la gestión, tramitación, resolución y abono efectivo de las ayudas.

Junto a este Programa Nacional con cofinanciación comunitaria, el Gobierno ha asignado, con indudable riesgo al ser su decisión de exclusiva competencia de cada Comunidad Autónoma, a algunas Comunidades Autónomas un mayor número de hectáreas a repoblar con exclusiva financiación de las mismas. En total, 388.535 hectáreas más con un presupuesto de 127.533 millones de pesetas.

Estas cifras fuera de los convenios formados, sin embargo, se han sumado a las primeras incluidas en los convenios, presentándose en

su conjunto a la opinión pública como el Programa Nacional de Repoblación de Tierras Agrarias para el quinquenio 1993-1997 con un total de 823.035 hectáreas repobladas y la mejora de otras 200.000 hectáreas con un presupuesto total de inversiones de 273.733 millones de pesetas.

3.2. Repoblación de terrenos forestales

El Programa Marco nacional de repoblación de terrenos forestales, incluido en el Real Decreto 378/1993, se presenta como complementario del anterior con el objetivo de repoblar 200.000 hectáreas de terrenos forestales en el quinquenio 1993-1997. Al igual que el de tierras agrarias constituye un programa operativo marco de carácter nacional que fija las normas, prioridades y contenidos que se deben recoger en los programas operativos regionales o de zona que serán redactados y aprobados por las Comunidades Autónomas con anterioridad al 31 de diciembre de 1993.

Se establecen, con un importe máximo expresado en un porcentaje de la inversión, los siguientes tipos de ayudas: a) Planes de ordenación o aprovechamiento del monte y proyectos de repoblación, b) Repoblación de terrenos forestales, c) Trabajos selvícolas de mejora del bosque, como limpiezas de matorral, clareos, poda, abonado, prevención y tratamiento de plagas, vías de saca, cortafuegos y puntos de agua, d) Puesta en marcha y gestión de agrupaciones de empresarios forestales, constituidas con el fin de ayudar a los selvicultores a mejorar las condiciones económicas de producción, explotación y comercialización de la madera, e) Programas de sensibilización y divulgación forestal.

Este Programa marco nacional de terrenos forestales ha realizado una distribución presupuestaria y de hectáreas por Comunidades Autónomas según los tres criterios de superficie forestal útil (30%), producción final forestal (30%) e índice de erosión (40%), estimando que el porcentaje medio de la subvención sobre la inversión total es del 45% y calculando como precio medio de las actuaciones 215.000

Naturaleza. Ciencia. Tecnología

pesetas con un total de 54.111 millones de inversión y 24.350 millones financiados.

La financiación total de 24.350 millones se distribuye entre el FEOGA-Orientación con 11.243 millones, Administración Central con 6.553,5 millones y Comunidades Autónomas con 6.553,5 millones. El coste financiado del programa se reparte entre gastos de repoblación, 19.350 millones y gastos de mejoras, 5.000 millones.

4. Reflexiones finales

El Plan de Repoblación Forestal nace desequilibrado, acentuando la diferencia de tratamiento entre lo agrícola y lo selvícola o forestal. Por este importante motivo de fondo y por no haber sido consultado con el sector forestal en su procedimiento formal de elaboración, ha sido recibido con reticencias por este sector pese a considerar que puede constituir un primer paso en la preocupación del Gobierno nacional y de algunas Comunidades Autónomas por los temas forestales.

El Plan de Repoblación Forestal aprobado es insuficiente en sus objetivos de repoblar 434.500 hectáreas de terrenos agrarios y 200.000 forestales cofinanciados con el FEOGA en los próximos cinco años. Las necesidades de repoblación forestal en nuestro país se cifran al menos en 250.000 hectáreas anuales.

Teniendo en cuenta el régimen de cofinanciación del FEOGA-Garantía, altamente beneficioso para España en relación a tierras agrarias y la esperada buena acogida del mismo por nuestros agricultores, 185.000 hectáreas solicitadas ya para el primer año por 7.000 agricultores, la apuesta del Gobierno nacional debería haber sido mucho más ambiciosa dada su relativamente escasa repercusión en el Presupuesto nacional en relación con los beneficios económicos, sociales y ambientales que puede causar. En este sentido, es significativa la importante reducción de los importes máximos a financiar en relación al Reglamento 2080/92 que realiza el Real Decreto 378/1993. La justi-

ficación, dada por el Gobierno, de estas reducciones alegando que había que evitar que, con estas ayudas, los agricultores ganaran mucho dinero no tiene sentido.

Existen aspectos de su contenido insuficientes o equivocados como, por ejemplo, el criterio de separación de especies forestales en tres anexos teniendo en cuenta su finalidad productora o protectora a los efectos de la actividad repobladora. Especies del Anexo I, como el pino, pueden constituir ecosistemas permanentes mientras que especies del Anexo II, como el alcornoque o el castaño, pueden dedicarse perfectamente a la producción. No se han recogido importantes criterios incluidos en el Documento "Lineas de Orientación en la aplicación del Reglamento 2080/92", de 29 de septiembre de 1992 o no se tienen en cuenta aspectos relacionados con la cuestión, fundamental en toda repoblación, consistente en asegurar el mantenimiento y adecuado desarrollo de las especies plantadas y que constituyen la clave de su éxito o fracaso.

Sin embargo, y pese a las dificultades existentes actualmente en las Instituciones de la Unión Europea para poner en marcha este Plan de Repoblación, lo más importante a destacar en estos momentos es la necesidad de conectar esta medida, aislada en la actualidad, con la aprobación de un conjunto de medidas de Política Forestal nacional de índole legislativo, de fomento o incentivador, de investigación y de formación, en colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas, que impulsen decisivamente el sector forestal en España.

