



## SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS DE POLÍTICA FORESTAL

---

### 1. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MODELO FORESTAL

#### 1.1. MULTIFUNCIONALIDAD Y GESTIÓN SOSTENIBLE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y ORDENACIÓN DE MONTES

Desde de la cumbre de Río de Janeiro se acepta mundialmente que los bosques tienen una trascendencia global por su contribución al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, especialmente los relacionados con la regulación del ciclo hidrológico, el cambio climático y la preservación de la biodiversidad.

Esta trascendencia de las masas forestales no obsta para que se les atribuyan funciones sociales (empleo, recreo, cultura, mantenimiento de población en el medio rural, etc.) y económicas (producción de madera y otros aprovechamientos, abastecimiento de materias primas, etc.). No todas las masas forestales cumplen de igual manera cada una de sus funciones, sino que cada una lo hará dependiendo de sus características naturales, bióticas y abióticas, de su uso a lo largo de la historia, de su localización con respecto a otros espacios y de la estructura de la propiedad del monte y tradiciones de gestión.

La sociedad está cada día más sensibilizada hacia el papel que las masas forestales desempeñan en nuestro entorno. Se sabe que los bosques no son sólo comunidades que se reducen únicamente a una población o conjunto de árboles, arbustos, matorrales y formaciones herbáceas en armonía y mezcla, más o menos íntima, que anual o periódicamente proporcionan renta en productos tangibles o cuantificables. Son también fundamentales en la regulación del ciclo de nutrientes, saneadores de la atmósfera y fuente inapreciable de valores ecológicos, genéticos, paisajísticos, culturales y recreativos. Todos estos aspectos quedan resumidos en el uso múltiple, término aplicable a las masas forestales desde el VI Congreso Forestal Mundial –Madrid 1966- y en la actualidad comprensivo de la *multifuncionalidad* exponente de un equilibrio funcional basado en que a priori las funciones de los montes no son excluyentes. En consecuencia, a efectos de la gestión forestal, los montes deben considerarse como sistemas forestales de usos múltiples. La Estrategia Forestal Española no se plantea la jerarquización de funciones en pequeñas extensiones, si bien, dada la convergencia multifuncional en áreas o zonas forestales homogéneas de ámbito territorial extenso pueden establecerse prioridades, compatibilidades y grados de subordinación entre funciones y lo que sí debe hacer, a escala inferior, es garantizar la existencia de mecanismos que puedan llevar el análisis de la multifuncionalidad al menor nivel operativo concreto posible.

La aplicación al nivel o escala geográfica de nacionalidad, región ó comarca de la multifuncionalidad exige algún instrumento. El más idóneo consiste en que las estrategias forestales regionales determinen en un primer análisis en qué masas forestales deben predominar unas funciones – ecológicas o sociales – sobre las económicas. Para ello, la evaluación ambiental estratégica de planes y programas es el mecanismo ideal. Por ello, las estrategias forestales autonómicas deben ser sometidas a este tipo de evaluación ambiental conforme a lo que se expresa más adelante, en el apartado sobre reformas estructurales.

La aplicación a escala inferior de esta graduación requiere unos determinados criterios de ordenación y gestión de los sistemas forestales según objetivos y usos preferentes, es decir, diferentes tipos de actuación y la aplicación de una determinada silvicultura.

Pero, además de la multifuncionalidad, los modelos de gestión forestal deben asumir el criterio de **sostenibilidad** - ecológica, social y económica - definida como *la administración y uso de los bosques y tierras forestales de forma e intensidad tales que mantengan su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes a escala local, nacional y global, y que no causan daño a otros ecosistemas*<sup>75</sup>.

Ello implica, a su vez, articular en el tiempo y el espacio el tratamiento selvícola de los montes, es decir, la elaboración de planes y proyectos de ordenación a largo plazo, o al menos planes técnicos de gestión selvícola revisables periódicamente. El cumplimiento del criterio de sostenibilidad debe garantizar el mantenimiento de los demás criterios.

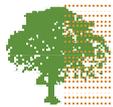
La Ordenación de Montes, en sentido genérico<sup>76</sup>, es la base de la gestión forestal sostenible. El objetivo de la misma es que los montes cumplan plena y continuamente su múltiple papel, mejorando, si ello es posible, sus capacidades para lograrlo, pero en todo caso la Ordenación de montes es una planificación, ya que hay que disponer secuencialmente de:

- Inventario con toma de datos de los factores ecológicos y socioeconómicos, análisis de las masas arbóreas y de las infraestructuras del monte.
- Definición de los objetivos y prioridades entre los mismos
- Correcta evaluación de alternativas y toma de decisiones
- Además, la estructura del Proyecto de Ordenación deberá contener la Programación Anual y las Revisiones a realizar.

---

<sup>75</sup> Resolución H1 de la II Conferencia ministerial de Protección de Bosques, celebrada en Helsinki en 1993

<sup>76</sup> Dependiendo del monte en cuestión, la Ordenación se puede plasmar en un Proyecto, en un Plan Dasocrático - Proyecto abreviado, pero más completo que un anteproyecto - o en otro documento similar, pero la finalidad y metodología son similares, y en todo caso se exige un plan anual de aprovechamientos.



A lo largo del tiempo, aunque variase lo que se pretendía obtener de los montes en cada momento, el espíritu de la Ordenación ha estado presidido por la máxima Conservar aprovechando mediante el principio de persistencia sostenida. Formalmente siguen vigentes como Derecho Estatal Supletorio las *Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados* aprobadas por O.M. de 29 de diciembre de 1970. Su contenido y papel en la sociedad actual deben ser replanteados con el fin de incluir en unas nuevas instrucciones los elementos que han sido definidos con posterioridad, tales como la sostenibilidad social, la conservación de la biodiversidad, etc. Dicho de otro modo, habrá que **revisar** las Instrucciones de Ordenación con el fin de adaptarlas, tanto a los conceptos de multifuncionalidad y sostenibilidad expuestos, como con el fin de definir un sistema más sencillo accesible a montes de menor superficie, y de propiedad en general particular.

En el marco de los aspectos de la sostenibilidad mencionados y especialmente en el de diversidad, no se debe olvidar que el espectro biogeográfico español reúne características macaronésicas, atlánticas, mediterráneas e incluso alpinas, pero tampoco se puede eludir que, en general y en mayor o menor medida, los montes españoles se caracterizan esencialmente por su influencia mediterránea, circunstancia que debe impulsarse especialmente en la aportación española a la Estrategia Forestal de la Unión Europea y en la adaptación al bosque mediterráneo de las resoluciones de las Conferencias Ministeriales sobre Protección de Bosques en Europa. Tal consideración supone que los montes españoles, salvo algunos de los situados en zonas de influencia atlántica, se caracterizan por su fragilidad y heterogeneidad, así como por la extraordinaria importancia de sus externalidades positivas frente a la escasa rentabilidad de sus beneficios directos.

## **1.2. LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA**

El Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro público de carácter administrativo en el que se incluyen *todos los montes que hubieran sido declarados de utilidad pública, pertenecientes tanto al Estado como a las Entidades locales y demás Corporaciones o Entidades de derecho público*<sup>77</sup>. En este registro se incluye, para cada monte catalogado de cada provincia, información sobre su pertenencia y situación legal, el o los términos municipales en que se sitúa, sus límites, su superficie, si está o no deslindado o amojonado, las servidumbres que lo cargan y la especie dominante.

La figura del Catálogo de Montes de Utilidad Pública ha protegido a los montes públicos españoles durante siglo y medio, dadas sus especiales características demaniales, así como las derivadas de los deslindes, y otras características tendentes a la consolidación de la propiedad pública. La obligatoriedad de ejecutar en ellos un Plan de Ordenación ha hecho que hayan sido gestionados de manera sostenible hasta la fecha, por lo cual el modelo vigente, que ha demostrado su validez, **no debe ser modificado sustancialmente** por esta Estrategia, sino que ésta y la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales deben

---

<sup>77</sup> Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1982 de 22 de febrero

limitarse a adecuar sus características a la actual estructura y competencias de las Administraciones, reforzándolo y consolidando así la propiedad pública.

La utilidad pública de un monte perteneciente a una entidad pública es consecuencia de la prestación por parte del mismo de unas funciones a la Comunidad, sea aledaña o lejana, siendo los casos que la legislación vigente tiene previstos para la declaración de un monte como de Utilidad Pública los siguientes<sup>78</sup>:

- a) los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas;
- b) los que, en su estado actual o repoblados, sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas;
- c) los que eviten desprendimientos de tierras o rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos, defiendan poblados o cultivos, canalizaciones o vías de comunicación, impidan la erosión de los suelos, en pendiente, y el enturbiamiento de las aguas que abastecen poblaciones;
- d) los que saneen parajes pantanosos;
- e) los montes que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas, económicas y sociales de pueblos comarcanos;
- f) y en general, cuando se trate de masas de arbolado o terrenos forestales que, dadas sus condiciones de situación o de área, sea preciso conservar o repoblar por su influencia económica o física en la nación o comarca, la salubridad pública, el mejor régimen de las aguas, la seguridad de los terrenos, la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura o por su utilidad para la defensa nacional, previo requerimiento de la Autoridad Militar.

Algunas Comunidades Autónomas han hecho desaparecer la categoría formal de Monte de Utilidad Pública<sup>79</sup>, como Andalucía que los ha englobado en una nueva de montes de dominio público, y otras han incluido otras causas de declaración. Claramente, la futura Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales tendría que fijar los criterios al nivel de norma básica, lo que se propone más adelante en los apartados relativos al Catálogo de Montes de Utilidad Pública y a la propia Ley Básica.

Una de las posibilidades que ofrece una moderna política forestal es la de incluir en esta categoría aquellos montes privados que cumplan funciones similares a los que determinarían su inclusión en el Catálogo si el monte fuera de propiedad pública. Sin embargo, sería ajeno a nuestra tradición histórico – jurídica, y generaría mucha confusión. Además, un Estado moderno debe basar su política territorial sobre la necesidad de evitar la confiscación de potestades de gestión. Existen mecanismos más que sobrados en nuestra Constitución y la legislación de expropiación forzosa para adquirir aquellos terrenos a los que la colectividad atribuya tal cantidad de externalidades positivas que se haga recomendable su transferencia a manos públicas.

<sup>78</sup> Artículo 25 del vigente Reglamento de Montes

<sup>79</sup> Si bien se han asimilado legalmente a dicha categoría todos los montes públicos de la Comunidad Autónoma



El problema se ha resuelto también históricamente con la figura de los montes protectores, analizándose la política a seguir en ellos en el apartado siguiente.

Finalmente, los montes de Utilidad Pública plantean el problema histórico de que, como ya se ha visto en el diagnóstico de la situación, la inmensa mayoría son de titularidad municipal, mientras que su gestión, en su casi totalidad, ha venido siendo realizada por la Administración Forestal del Estado, y hoy está en manos de las Comunidades Autónomas en la mayoría de los casos. En algunos casos, como la Comunidad de Madrid, se han creado figuras como las Juntas Comarcales de Montes para dar participación a los Municipios y otros interesados en la gestión de esos montes, aunque solamente con carácter consultivo

Con independencia de que en la Agenda 2000 de la Unión Europea pudiera suponer la posibilidad de *devolver* cierta capacidad de gestión a los municipios por parte de aquellas Comunidades Autónomas que quieran acceder a los fondos estructurales contemplados en el futuro Reglamento de Desarrollo Rural (véase el Anexo VI), en algunas zonas de España, como Castilla y León, o Cataluña, los municipios no ya se sienten técnicamente preparados para asumir la gestión, sino que están reclamándola para una mayor potenciación y acercamiento de sus múltiples funciones a lo que sus comunidades perciben como intereses. La futura Ley Básica debería crear, pues, instrumentos flexibles que permitieran a las Comunidades Autónomas crear procesos de corresponsabilidad municipal o comarcal en la gestión de los montes, siempre que resulten debidamente salvaguardados los intereses supralocales y se cuente con capacidad técnica probada.

De hecho, no puede dejar de mencionarse la importancia que para muchos municipios tienen los montes comunales. Éstos son bienes de dominio público, que en muchos casos son de entes supramunicipales o de entidades locales menores que las previstas en el Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local, y en las leyes autonómicas, como por ejemplo las Mancomunidades de Municipios, Comunidades de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, de Leñas, de Aguas, y otras análogas.

Su aprovechamiento y disfrute se ajusta a lo dispuesto en los artículos 94 a 108 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, previéndose un régimen de aprovechamiento común o colectivo, otro peculiar si el anterior fuera inaplicable o la adjudicación de la explotación en pública subasta si fueran imposibles las anteriores.

Ciertamente la Ordenación de los Montes de Utilidad Pública es, no ya un principio inspirador de la política forestal, sino un imperativo legal.

### **1.3. LOS MONTES VECINALES EN MANO COMÚN, LOS MONTES DE PROPIEDAD PRIVADA Y LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA**

Puede considerarse hoy en día como un hecho histórico loable, y ya prácticamente acabado, el proceso de devolución a las asociaciones vecinales de la titularidad y la gestión

de sus montes, confiscados a lo largo del siglo XIX en la ceremonia de confusión que supuso la democratización de la gestión de los Ayuntamientos con su identidad con el pueblo gobernado, es decir cómo el Ayuntamiento deja de ser la correa de transmisión del poder regio y pasa a ser la Administración elegida por el pueblo, con lo que se identificó erróneamente el gobernante – Ayuntamiento con el gobernado – vecinos, quedándose el primero con los bienes colectivos de los segundos.

La fallida Ley de 27 de julio de 1968 y su Reglamento de 26 de febrero de 1970 fueron corregidos en 1980 mediante la Ley 55/1980 de 11 de noviembre, y la Comunidad Autónoma en que hay mayor cantidad de estos montes, Galicia, completó el proceso mediante su Ley 13/1989 de 10 de octubre, desarrollada por el Decreto 260/1992 de 4 de septiembre y el artículo 14 de la Ley 4/1995 de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia. Sin embargo, la especialísima naturaleza de estas asociaciones o comunidades, que cumplen con la administración de sus montes funciones de interés social - y de supervivencia de la identidad cultural – adicionales al mero aprovechamiento de los montes en mano común necesita de un esfuerzo que les permita llevar su mundo conceptual a las tecnocráticas Administraciones estatales. El problema, básicamente de régimen económico y fiscal, se aborda en el apartado de reformas estructurales.

Respecto a la propiedad forestal privada, es preciso considerar que algunas características económicas y funcionales que son inherentes a la propiedad forestal constituyen condicionantes para la administración y gestión de los montes. La importancia de mantener las múltiples funciones que desempeñan los montes hace que su titularidad tenga una trascendencia para la sociedad en general. Esta peculiaridad de la propiedad forestal, que la distingue de cualquier otra propiedad territorial, justifica y obliga a la Administración al seguimiento de los aprovechamientos forestales y a la custodia de los montes, especialmente de los protectores y de los situados en espacios naturales protegidos. Sin embargo, esta supervisión administrativa no podrá nunca confiscar las facultades de la propiedad privada reconocidas en la Constitución vigente, por lo que debe crearse el marco adecuado para que los propietarios privados contribuyan con naturalidad a la multifuncionalidad y gestión sostenible de sus bosques, sin regímenes administrativos que restrinjan sus facultades de gestión.

Esta Estrategia Forestal plantea por lo tanto una **liberalización de los montes de propiedad particular**, de forma que sea su titular el que tome las decisiones correspondientes a su gestión, limitándose la Administración a realizar un seguimiento de ésta y el fomento de la gestión sostenible, vinculada a la presentación de un plan de ordenación o un plan técnico para el monte, mediante el apoyo económico a sus propietarios, una vez aprobado por la Administración este plan de ordenación o plan técnico.

Ahora bien, esta liberalización no puede convertirse en un modelo que resucite modos de propiedad romana casi omnipotente que deje en manos del propietario privado individual la decisión de transformar suelo forestal en suelo agrícola o la de determinar libremente qué especies plantar o cultivar sin cortapisa alguna derivada de la política forestal autonómica. La



Constitución no protege este tipo de propiedad, sino que determina que su función social delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes<sup>80</sup>

Es cierto, sin embargo, que la policía administrativa como único símbolo de política forestal puesto en práctica normalmente, mediante técnicas que someten a autorización incluso las podas, cortas o cualquier operación de silvicultura, cuando, además, en algunas zonas, se tecnocratiza en exceso, al hacerse un uso de la discrecionalidad administrativa por parte de los Servicios de Montes que realmente substituye al poder de gestión del propietario, ha generado en el sector una pretensión de formalizar un estatuto de la propiedad que podría resultar en un modelo que desconozca la función social de este tipo de propiedad.

Si a ello se une el hecho de que no se ofrece compensación alguna a los propietarios cuando los beneficios socioeconómicos para terceros, es decir, la función social y ambiental de los montes, sus externalidades positivas, son hoy en día reconocidas e incluso impuestas, resulta hasta lógico pretender una liberalización completa.

Además, la no distinción de la unidad encargada de la gestión de los montes públicos y de la encargada de la tutela de los privados tiende a generar una uniformidad en la ordenación no siempre justificable, y, sobre todo, una concentración de la ejecución de las partidas presupuestarias orientada hacia el propio patrimonio. Aunque algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Castilla y León, tienen leyes que prevén sistemas generalizados de primas o subvenciones al monte privado, no existe normalmente la base financiera suficiente para que tengan una eficacia real ni de compensación de las externalidades positivas ni de aseguramiento de una rentabilidad económica mínima. El propio sistema estatal de ayudas, la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias, tampoco ha sido en realidad efectiva en cuanto al sistema de ayudas forestales que prevé.

Finalmente la fiscalidad del sector y las figuras de los montes protectores y de los consorcios obligatorios también han contribuido a generalizar la idea de que el monte privado tiene un estatuto de propiedad muy distinto del terreno agrícola, urbano o industrial, potenciando un anhelo de liberalización completa.

Sin embargo, existen fórmulas que, sin llegar a esa liberalización completa, lo que supondría apartarse del modelo de propiedad dibujado por la Constitución, permiten establecer un nuevo estatuto de la propiedad privada, en línea con las facultades que a la misma se reconoce en los países de la Unión Europea en que los montes privados están liberalizados, pero sujetos a un condicionamiento y control por parte de la Administración basado en los proyectos y planes técnicos así como en la comunicación de las actuaciones por parte de los particulares.

Los principios que deben orientar este estatuto son los siguientes:

- La facultad de zonificar el suelo es potestad irrenunciable de las Comunidades autónomas.

---

<sup>80</sup> Artículo 33.2

- Las Comunidades Autónomas tendrán facultad para establecer limitaciones o condicionantes para la transformación del uso del suelo forestal o la sustitución de unas especies forestales por otras.
- Sin embargo, las potestades de policía de las Comunidades Autónomas pueden ejercerse con mayor o menor intensidad. Si el propietario privado ha consultado o sometido a aprobación un plan de gestión, lo lógico es que los actos singulares de gestión, si se ajustan al plan, no puedan ser revisados discrecionalmente por la Administración. Ésta puede, pues, optar por modelos que se limiten a controlar cada acto singular – permiso de corta o de poda – sin imponer o fomentar la planificación previa o, por el contrario, pueden fomentar ésta última liberalizando estos actos.
- La Administración aprobará los planes de ordenación y supervisará su cumplimiento, pudiendo aplicar para ello sistemas de autocontrol fiables y creíbles en manos de los propietarios forestales asociados, como puede ser el ofrecido por la certificación forestal voluntaria.
- Las Comunidades Autónomas deberían optar por separar las unidades administrativas y las partidas presupuestarias orientadas, por un lado, a la gestión de los montes públicos, y, por otro, las generales de política forestal. Debe recordarse que en el momento de producirse las transferencias a las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado disponía de dos unidades distintas, el ICONA para los montes públicos y el Servicio Forestal de la Dirección General de Producción Vegetal para los montes privados, ambos dependientes, entonces, del Ministerio de Agricultura, mientras que las Comunidades Autónomas, hoy en día, tienen una única unidad de gestión forestal al haber unificado las preexistentes.
- La formulación de las políticas forestales autonómicas, en especial las que afectan al monte privado, debería someterse al principio de participación de éstos en ella. Las fórmulas podrían ir desde la participación de las asociaciones mayoritariamente representativas de los propietarios, consistente en audiencias o consultas preceptivas hasta la creación de foros más institucionalizados, o incluso la participación directa en el órgano administrativo colegiado que fije la política, con delegación, incluso de funciones en esos órganos representativos siempre que haya un mínimo de supervisión administrativa que impida la dejación inconstitucional de competencias.
- Fomentar el asociacionismo de los propietarios para estructurar el sector, de manera que el propietario asociado pueda disponer de mayor posibilidad de gestión.
- Acometer una adecuada política de incentivación económica de los bosques privados para compensar las externalidades positivas del monte. El apartado incluido entre las reformas estructurales de esta Estrategia específica en qué podría consistir esta política.
- Estudiar cuidadosamente los efectos que producirá sobre la gestión forestal la inclusión de un monte en la red Natura 2000
- Como ya se señaló en el apartado anterior, cuando las funciones sociales y ecológicas del monte sean tan evidentes que motiven su declaración de Utilidad Pública, la Administración Forestal deberá proceder a su adquisición.



- La figura de los montes protectores deberá substituirse por otra voluntaria, y por tanto, condicionada a la negociación de los beneficios compensadores de las limitaciones de gestión que el propietario estime suficientes
- Se suprimiría el instituto del consorcio forzoso de repoblación en montes privados y se daría una solución apropiada a los actuales Consorcios y Convenios, que han quedado totalmente desfasados con la aplicación en España de la reforestación de tierras agrarias, en el sentido de la reconversión a figuras más ventajosas y menos gravosas, debiendo incluso plantearse la condonación de deudas – o el estudio de su reequilibrio financiero– con el compromiso del propietario del suelo de gestionar sosteniblemente las masas ya creadas debido a la externalidad positiva que producen hoy en día.
- En su conjunto, este estatuto de la propiedad forestal privada debería ser homologable con el generalmente existente en los países de la Unión Europea, y debería reconocerse como legislación básica de desarrollo del artículo 149.1.1ª en relación con el artículo 33, ambos de la Constitución.

#### **1.4. LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA FORMULAR SUS POLÍTICAS FORESTALES Y LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA**

El modelo tiene que partir de que a la Administración Central del Estado le corresponde la legislación básica en materia forestal (artículo 149.1.23ª de la Constitución) por lo que la gestión sólo muy excepcionalmente debe recaer en ella. Por otra parte, el modelo debe permitir, a su vez, diferentes políticas forestales autonómicas ya que la fijación del equilibrio de las funciones sobre el territorio concreto de una Comunidad Autónoma corresponde a ésta. Por ello esta Estrategia y la futura Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales se deben basar en la posibilidad de optar por modelos forestales productivos, pero también por modelos forestales paisajístico – turísticos, de terciarización periurbana, de funcionalidad básicamente recreativa, de combate contra la erosión para potenciar la agricultura valle abajo, o modelos cuya finalidad básica sea asentar la población combinando las múltiples funciones del monte, o dando prioridad a unos sobre otros. Las estrategias autonómicas serán los documentos de planificación genérica que fijen las prioridades y den transparencia a estas opciones políticas. Sin embargo, a través de la Estrategia Forestal Española ha de garantizarse una política coordinada de consecución de objetivos nacionales ecológicos, sociales y económicos, así como el acceso adecuado de todas las opciones a las fuentes europeas de financiación.

El hecho ya mencionado de que la multifuncionalidad no debe articularse necesariamente creando un régimen uniforme de gestión, por lo cual la Estrategia Forestal no puede establecer ninguna jerarquización genérica entre las distintas funciones de cada monte, no descarta que para algunas masas forestales muy concretas la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas concuerden en que es necesario establecerla conjuntamente. Por ejemplo en una red de parcelas de investigación o seguimiento, o espacios que deben someterse a procesos de restauración hidrológico-forestal o de lucha contra la desertificación o destinarse la producción de materiales forestales de base, de

reproducción o de conservación de recursos genéticos forestales. Salvo estas excepciones, será en el marco de las estrategias autonómicas donde la gestión forestal deba fijar el modelo. Es más, incluso aunque corresponda al Estado fijar el estatuto de la propiedad privada<sup>81</sup>, la legislación básica puede ofrecer modelos graduales, de un mínimo a una Administración participada, de la licencia para todo a técnicas de supervisión, que permitan a cada Comunidad Autónoma acometer la reforma de su política forestal sin poner en riesgo los bosques españoles.

Respecto a la mayor integración de la Administración Local en la formulación y gestión de la política forestal puede verse lo ya señalado en el apartado 1.2.

En el seno de la Administración General del Estado se deben potenciar los instrumentos de coordinación interdepartamental de forma que no haya disfunciones, lagunas ni duplicaciones en las tareas propias de cada departamento con competencias sobre los terrenos forestales, y la actuación resultante resulte de la sinergia entre todos ellos. Por ejemplo, terrenos como las dehesas, que simultanean aprovechamientos selvícolas con otros agrícolas y ganaderos, y que proporcionan grandes beneficios indirectos ecológicos y sociales, deben ser regulados coordinadamente, con el fin de que puedan beneficiarse de las políticas que afectan a cada una de sus características. La investigación forestal debería coordinarse siguiendo las pautas de los programas de la Oficina de Ciencia y Tecnología, la reforestación de tierras agrarias debería atender con gran precisión a los datos técnicos que ofrecen los servicios de semillas para garantizar los mejores resultados posibles, debería constituirse un grupo de seguimiento de las decisiones europeas para tener a punto los datos necesarios para determinar el destino futuro de estas tierras cuando cesen las subvenciones comunitarias, debería poder combinarse mejor que hasta la fecha la ordenación de los montes, privados y públicos, con las políticas agrarias que pueden potenciar el valor añadido de sus productos y con la política industrial, energética y comercial de otros aprovechamientos y deberían coordinarse los usos recreativos y turísticos con la política general de turismo rural del Observatorio del Turismo recientemente constituido a modo de foro consultivo nacional.

Igualmente deben potenciarse los instrumentos de coordinación con otros ministerios y administraciones cuyas actuaciones inciden sobre los predios forestales.

Ciertamente, la regulación de unidades administrativas de gestión conjunta de la política forestal entre los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura, Pesca y Alimentación es un imperativo cuyo descuido solo puede frustrar las aspiraciones ciudadanas. La misma definición del concepto de monte, a efectos de delimitar el objeto de la política forestal, debe articularse de modo que se maximice, en terrenos susceptibles de ser objeto simultáneo de ambas políticas, la forestal y la agrícola.

Así, con independencia de la necesidad de articular planes y programas conjuntos de investigación y para las dehesas, sotos y otros espacios de usos agrosilvopastorales, así como para las vías pecuarias, dotándolas del impulso político que acabe de afianzar las acciones

---

<sup>81</sup> *Artículos 149.1,1ª y artículo 33 de la Constitución*



previstas en la Ley 3/1995, deberán ambos Ministerios y las correspondientes Consejerías autonómicas trabajar conjuntamente en la elaboración del programa único de desarrollo rural, dando lugar a una política rural integrada que contemple el sector forestal dentro del más amplio de medio rural; también acentuando la inclusión de medidas sobre los productos forestales en la iniciativa de la Unión Europea Leader II ; en gestionar la interdependencia de los aprovechamientos ganaderos y la superficie forestal; en la supervisión de los efectos que sobre la destrucción de ribazos y riberas pueden tener los programas de extensión agraria y otros programas agrícolas; en el estudio de a qué productos forestales podría serles aplicable la técnica del establecimiento de precios de garantía como productos agrarios que son en realidad; en la supervisión de la política de cultivos y la zonificación de usos agrícolas y forestales, con figuras tales como las áreas temporalmente agrícolas o forestales

## **1.5. FIJACIÓN DE OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO, MEJORA Y REPOBLACIÓN FORESTAL**

La Estrategia Forestal Española adopta la política de conservación en cantidad y calidad de nuestras masas forestales. Este principio no es óbice para que se plantee la necesidad de fijar objetivos cuantitativos de repoblación forestal como consecuencia de alguno de los planes de acción sectoriales tales como la lucha contra la desertificación y la erosión, la regulación del ciclo hidrológico.

La participación española en el Convenio de Cambio Climático, en especial tras la aprobación del Protocolo de Kyoto, así como la condición de miembro de la Unión Europea y por lo tanto sujeto de aplicación de la Política Agrícola Común, hace que la extensión y calidad de las masas arbóreas condicione otras políticas ambientales tales como la agrícola, la industrial o la energética. Por ello, la fijación de objetivos cuantitativos de mantenimiento, disminución o aumento de las masas forestales debería ser concretada como objetivo nacional mediante un instrumento que, aprobado en Conferencia Sectorial, pueda hacerlo como mínimo políticamente, sin valor jurídico vinculante.

A su vez, las Comunidades Autónomas tienen suficiente margen de decisión para poder optar por distintas alternativas de política forestal territorial. No se puede, sin embargo, descartar que los planes nacionales alcancen un alto grado de consenso acerca de una política de reforestación adicional, siempre que se generen los créditos presupuestarios suficientes para desarrollarla. Terrenos de titularidad estatal, tales como los de las Confederaciones Hidrográficas, terrenos afectados a la Defensa Nacional, etc. pueden ser también sometidos a planes de repoblación forestal si se estima necesario.

En suma, debe ser prioritaria la silvicultura sobre las repoblaciones, aunque esta reflexión corresponde a las Comunidades Autónomas, ya que en algunas regiones, como las del sudeste peninsular, pueden invertirse estos términos con el fin, por ejemplo, de luchar contra la desertificación.

Ciertamente, no es posible volver a formular los convenios o consorcios forzosos de repoblación por las razones expuestas al tratar del estatuto de la propiedad privada, que también son aplicables a montes de titularidad pública.

Por otra parte, el programa de reforestación de tierras agrarias, con sus indefiniciones respecto al *status* final de las tierras repobladas, es un programa de finalidad agrícola, por lo que no puede ser considerado pieza clave de la acción estatal y autonómica de reforestación, sin perjuicio de lo ya dicho acerca de la necesidad de coordinación para maximizar desde el punto de vista científico la elección de especie y evitar la propagación de plagas u otros efectos secundarios indeseables del programa.

## **1.6. INTEGRACIÓN DE LA ESTRATEGIA FORESTAL EN EL DESARROLLO RURAL.**

El territorio y la economía forestales, en un sentido amplio del término, están integrados en el medio y la economía rurales. Una política forestal moderna para los montes españoles ha de enmarcarse, de la misma forma que ya lo está siendo el desarrollo agrario, en un enfoque más integrado y amplio dentro del desarrollo socioeconómico del medio rural.

Desde esta perspectiva lo forestal y lo agrario no tienen una clara delimitación y las correspondientes políticas han de servir al objetivo común de desarrollar el medio rural y, en concreto, realizar una gestión sostenible de los recursos que contribuya a la creación de riqueza, a la diversificación económica y a la generación de empleo.

Los trabajos forestales tienen una fuerte incidencia en las políticas de empleo, no solamente por la elevada cantidad de mano de obra que absorben, sino también por la complementariedad estacional de este tipo de empleo, ya que suelen coincidir con períodos de baja intensidad ocupacional en el sector agrícola.

Por otra parte, en la actualidad cada vez se tiende más a considerar el medio físico de las áreas rurales como un sistema mixto, donde los aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos se complementan entre sí. Esto hace que vayan en aumento, sobre todo en las zonas menos aptas para altos rendimientos, los métodos productivos extensivos en los que la mejor utilización de los recursos se consigue con un manejo integrado monte – cultivos – ganado.

Esta interacción entre las masas forestales, los sistemas agrícolas y los ganaderos, es uno de los principios básicos del desarrollo rural, que persigue una mejora ambiental del medio natural, compatible con la viabilidad del modelo que hace posible el asentamiento de la población, por lo que constituye también uno de los principios básicos de la política forestal.

## **1.7. VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL AL ESPACIO FORESTAL**



El espacio forestal, de forma natural, forma parte del espacio rural. No se puede concebir una política forestal sin la participación de la población cuya vida está relacionada con ese espacio. Dicha participación es esencial tanto para la definición de la política forestal como para su aplicación.

Se evidencia la importancia de esta vinculación, observando y comparando la diferente reacción de la población ante la presencia de un incendio forestal o cuando se modifica el consuetudinario equilibrio entre los aprovechamientos ganadero y forestal.

Estas realidades, bien conocidas por quienes están en contacto con el espacio forestal, demuestran la interdependencia de las actividades y la necesidad de que desde el punto de partida la posición del elemento humano, sobre todo del que vive y depende económicamente del monte, se incorpore a la gestión del espacio forestal. No se puede concebir un sector forestal sin productores rurales.

En consecuencia, se deben plantear los procedimientos adecuados para definir y fomentar el asociacionismo que permita acometer actuaciones que de otra forma, en zonas de propiedad forestal minifundista, (el 70% de la propiedad forestal está en manos privadas), resultan impracticables.

Las diferentes actuaciones de la Administración, a lo largo de las últimas décadas, han generado y promocionado diferentes entidades asociativas de la población afectada por problemas o actuaciones públicas, encontrándose una rica variedad de entidades asociativas, pensadas y articuladas en función de los objetivos que se proponían, constituyendo de esa forma un tejido social de incidencia real en la gestión de sus asuntos. Esta variedad va desde las Sociedades Cooperativas, o SAT, hasta las asociaciones relacionadas con la sanidad animal y vegetal, (ATRIAS y ADS) pasando por las Comunidades de regantes, Consejos reguladores de denominaciones de origen, Organizaciones de Productores, (APA y OPR), sin olvidar las Interprofesionales de los distintos sectores, ni los Grupos de Acción Local de los programas de Desarrollo Rural LEADER, que constituyendo una actuación a iniciativa de la Unión Europea, se basa y tiene como objetivo el funcionamiento activo de estos Grupos de Acción Local, que también extienden sus actuaciones a medidas forestales.

Este entramado de entidades asociativas ha ido posibilitando una vertebración del medio rural cuyo concurso ha sido necesario para acometer cualquier actuación sobre el mismo, y por tanto ante las nuevas perspectivas en el desarrollo forestal, presidido por los principios de sostenibilidad y multifuncionalidad, se considera imprescindible la articulación de la población rural a través de entidades específicamente creadas para dicha finalidad.

La Administración General, en base al ejercicio de su competencia de realizar la legislación básica del Estado, oídas las Comunidades Autónomas, establecerá las Bases para el reconocimiento de la Entidad Asociativa que actúe sobre un polígono o territorios forestales determinados.

## 2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS

### **2.1. MARCO INSTITUCIONAL: LA CONFERENCIA SECTORIAL Y EL CONSEJO SUPERIOR O NACIONAL**

La puesta en práctica de la Estrategia Forestal propiciará la definitiva clarificación de la distribución constitucional de competencias atribuibles a la Administración Central, a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local en materia forestal, de forma que la futura Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales deberá delimitar con claridad las competencias de cada una de ellas, así como los mecanismos de coordinación, consolidándolos mediante la creación de la Conferencia Sectorial correspondiente, y sus correspondientes Comisiones, a nivel de Dirección General, Comités y Grupos de Trabajo, algunos de los cuales están funcionando actualmente de manera informal.

Como norma general, la gestión de los instrumentos necesarios para una correcta planificación de las políticas forestales públicas - estadística, inventarios, redes de información, catálogos, etc. - deben ser compartidos por el Estado y las Comunidades Autónomas, mientras que la gestión sostenible de los montes y la acción sobre el sector forestal como sector económico son competencia de la Administración Autonómica.

El Estado dotará de estructuras administrativas, que tengan en cuenta dicha distribución de competencias, al órgano responsable de la Administración Central que deba realizar las funciones y coordinar las acciones expresadas en los distintos planes y programas, de acuerdo con las finalidades de la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales. Igualmente deberá institucionalizar mecanismos permanentes de coordinación con el Ministerio de Agricultura para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre desarrollo rural, comunes para los temas agrícolas, ganaderos y forestales. El rango y organización de estas estructuras administrativas deben ser consecuencia inmediata de esta Ley y de las normas generales aplicables a las Administraciones Públicas.

Para aplicar al sector forestal el artículo 105 de la Constitución convendría considerar la constitución de un órgano más amplio de participación en el que todos los sectores interesados puedan tener voz. Esta participación de todos los interesados es la única garantía de que la multifuncionalidad se va a aplicar en la realidad de la planificación y ordenación forestal. Participarán en este órgano asesor, que podría denominarse Consejo Superior de Montes, Consejo Nacional de Bosques o similar, además de las Comunidades Autónomas, los representantes de los propietarios privados, de las Escuelas e institutos de investigación forestal, de las profesiones forestales en general, de los Colegios y Asociaciones de ingenieros superiores y técnicos de montes, los de biólogos, geólogos etc., de las empresas



forestales de servicios, del sector papelero, de tableros y del mueble, y de otros productos forestales, las asociaciones ecologistas, las asociaciones más representativas de los sindicatos y empresarios del mundo rural, las más representativas Administraciones Locales y las asociaciones constituidas para promover la gestión sostenible de los bosques. Dicho Consejo debería poder crear grupos de trabajo y comités *ad-hoc*.

## **2.2. MARCO JURÍDICO: LA LEY BÁSICA DE MONTES Y APROVECHAMIENTOS FORESTALES**

El artículo 149.1.23ª de la Constitución ordena la elaboración de una Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales, como marco legal general de la política forestal y como referencia de las legislaciones propias de cada Comunidad Autónoma.

Dado que las acciones sectoriales y los instrumentos para la planificación de esta Estrategia contienen la propuesta de actuaciones a acometer, se expresan a continuación, de forma no exhaustiva, los aspectos que se deberían incluir en este texto legal:

### DEFINIR:

- el espacio geográfico y conceptual al que se ha de aplicar la propia Ley, describiendo adecuadamente los montes, bosques, dehesas, prados y/o otros espacios a los que la ley resultará aplicable total o parcialmente, así como la flexibilidad necesaria en la interfase entre los suelos agrícolas y forestales
- las categorías jurídicas que sirven de base para la estructuración de las políticas forestales

### ESTABLECER:

- Las competencias normativas y de gestión de las distintas Administraciones Públicas conforme a lo descrito en los apartados anteriores. En concreto la Conferencia Sectorial Forestal y los órganos delegados de la misma para todas las actuaciones previstas en la Estrategia
- Los órganos de coordinación entre las distintas Administraciones
- Los foros de debate y los órganos en que estén representados los distintos interlocutores sociales con interés sobre los montes en sus distintos aspectos descritos en las actuaciones sectoriales. En concreto, el futuro Consejo Superior de Montes, Consejo Nacional de Bosques o similar, como órgano de participación de todos los sectores interesados en la elaboración de las líneas básicas y reglamentarias de la política forestal española.

- Los mecanismos que permitan a los Ayuntamientos la gestión de los montes de Utilidad Pública de su propiedad, cuando se den las condiciones adecuadas de personal técnico adecuado y medios materiales y financieros suficientes.
- El régimen básico sancionador

## REGULAR:

- El Catálogo de Montes de Utilidad Pública, sus características y régimen jurídico, y la catalogación y descatalogación de los montes de esta categoría.
- El estatuto de la propiedad forestal privada y las opciones graduales que las Comunidades Autónomas tendrán en relación con éste y con las potestades de ordenación y de policía de los montes privados.
- Las formas de apoyo económico por parte de la Administración General del Estado, en coordinación con las Comunidades Autónomas, a los titulares de los montes de particulares para aquellas actuaciones forestales que tengan por finalidad la conservación y mejora de los mismos y la sostenibilidad de su uso.
- El marco general de actividades relacionadas con la producción y aprovechamiento de los montes, bajo los principios de sostenibilidad, efectividad y mínimo coste de gestión.
- El marco general de actividades recreativas, deportivas, educativas y culturales en los montes, en concordancia con la protección de los mismos y de forma compatible con sus funciones.
- Las bases para hacer posibles y efectivas las actuaciones sectoriales descritas en esta Estrategia y en general, las bases para la elaboración de las estrategias forestales autonómicas.

## FOMENTAR:

- El estudio e inventariación de ecosistemas forestales, facilitando a la sociedad el ejercicio de su derecho a la información en materia forestal.
- La extensión de la Ordenación de Montes a todos aquellos que, sin imperativo legal, garanticen de esta forma la sostenibilidad de su gestión.
- El asociacionismo forestal para lograr unidades territoriales que permitan una gestión sostenible mediante un instrumento adecuado.
- El aprovechamiento siguiendo criterios compatibles y comparables de gestión sostenible de los montes privados.
- La extensión de la superficie forestal arbolada, sobre todo en aquellos lugares en que tenga mayores externalidades positivas.
- Las medidas de protección de los montes frente a los agentes destructores de los mismos, como incendios, contaminación, variaciones climáticas, plagas y enfermedades, etc.



- La máxima calidad de los bienes y servicios forestales, así como de los de primera transformación, mediante unidades de explotación y transformadoras de dimensión suficiente para aplicar en todo momento la mejor tecnología disponible, siempre que sea compatible con el medio.

## **2.3. TRATAMIENTO ECONÓMICO DE LOS MONTES DE PARTICULARES**

El objetivo es conseguir garantizar el uso múltiple y la sostenibilidad de la gestión de los montes de propiedad particular, que representan los dos tercios de la superficie forestal nacional, por la vía de la incentivación y el apoyo económico. Para ello se pueden utilizar dos herramientas fundamentales: la equiparación con los agricultores y ganaderos, y la compensación de las externalidades positivas de estos montes.

### **2.3.1. Fiscalidad**

#### *2.3.1.1. El tratamiento fiscal actual. La Ley de Reforma del IRPF*

El monte ha dejado de ser, en la mayoría de las regiones españolas, un complemento de la actividad agrícola y ganadera, abandonando su función tradicional de proveedor de pastos y abonos. Por otro lado, la mayoría de propietarios, aún manteniendo estas propiedades, han pasado a otras ocupaciones profesionales en los sectores de la industria o de los servicios.

El tratamiento fiscal de los ingresos de origen forestal no ofrecía facilidades especiales a los propietarios privados que no percibían dichos ingresos como consecuencia de una actividad accesoria a la agricultura o la ganadería. Para los últimos, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de febrero de 1998 previó la inclusión de los ingresos forestales dentro del sistema de módulos de la estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dando una solución sencilla y fiscalmente favorable a los mismos.

Dada la atomización y el carácter de la propiedad de los montes, el desarrollo de la selvicultura requiere, por un lado una fiscalidad de sencilla aplicación, adecuada y estable, que contribuya a hacer viable la actividad forestal. Por otro lado, el régimen fiscal aplicable debe reconocer la multifuncionalidad y, por ende, las externalidades positivas que el monte genera en beneficio de toda la sociedad.

Cualquier análisis financiero de las inversiones en el monte, aplicado con los criterios usuales en empresas que asumen unos altos riesgos, derivados en este caso de los prolongados procesos de producción, pone de manifiesto su baja, nula o negativa rentabilidad. Sólo se explica la persistencia de la actividad selvícola privada por la falta de otras opciones para las tierras y por la infravaloración que hace el propietario de su tiempo,

lujo que muchos pueden permitirse por el pequeño tamaño de su explotación. Todo ello da lugar a la práctica de una selvicultura descuidada y de mínima inversión.

La Ley de Reforma del I.R.P.F.<sup>82</sup> ha dado en gran medida solución a estos problemas, dado que, al coincidir la tramitación de dicha Ley en el Senado con la discusión de la presente Estrategia Forestal, a petición expresa del Ministerio de Economía y Hacienda se constituyeron grupos de trabajo que, conjuntamente con el Instituto de Estudios Fiscales, dieron solución a los problemas planteados en los borradores de la misma. Pero para entender la reforma, hace falta atender un poco a los antecedentes.

### **2.3.1.1.1. Montes de propietarios particulares**

El sistema tributario español se compone de impuestos, tasas y contribuciones especiales. Dejando las dos últimas figuras, que corresponden a tributos relacionados con la prestación de servicios o la realización de actividades en favor de o que benefician especialmente a un sujeto concreto, los impuestos vigentes corresponden a tres niveles de gobierno diferentes: estatal, autonómico y local. A lo anterior, cabe añadir que existen unos regímenes especiales por razón del territorio, reconocidos por la disposición adicional primera de la Constitución, y que son el Concierto Económico con el País Vasco y el Convenio con la Comunidad Foral de Navarra.

De los impuestos vigentes en el territorio regido por el Derecho Tributario Común, la propiedad privada de montes resulta relevante en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuestos sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (todos ellos impuestos estatales), Impuesto sobre Bienes Inmuebles e Impuesto sobre Actividades Económicas (impuestos locales). De los mencionados, sólo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sociedades las circunstancias especiales en las que se obtienen las rentas forestales determinan que se plantee la posibilidad de otorgar un tratamiento específico o de establecer ciertas especialidades que la diferencien de las rentas sometidas a los regímenes generales.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es un impuesto directo, personal y subjetivo que grava la renta obtenida por las personas físicas. Para la determinación de la base imponible, esto es, la determinación del importe de la renta, se establecen dos métodos: la estimación directa, con las modalidades ordinaria y simplificada, y la estimación objetiva.

#### *Estimación directa*

En la estimación directa el rendimiento neto de las actividades económicas se determina por la diferencia entre ingresos y gastos. En la modalidad simplificada, aplicable a las personas físicas cuyo volumen de operaciones sea inferior a 100 millones de pesetas, los

---

<sup>82</sup> Ley 40/1998 de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias.



gastos de difícil justificación y las provisiones se cuantifican en un 5 por ciento del rendimiento neto.

Por lo que respecta a las actividades selvícolas, en este método de estimación directa, debe destacarse la provisión del artículo 30 de la Ley 40/1998, en cuya virtud, los rendimientos netos cuyo período de generación sea superior a dos años se reducirán en un 30 por ciento. A esto cabe añadir que no se integrarán en la base imponible, según la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del orden Social, *las subvenciones de capital concedidas a quienes explotan fincas gestionadas de acuerdo con planes técnicos de gestión forestal, ordenación de montes, planes dasocráticos o planes de repoblación forestal aprobados por la administración forestal competente, siempre que el período de producción medio sea igual o superior a veinte años*; ni, según la antes mencionada disposición adicional vigesimotercera de la Ley 40/1998, vigente a partir del 1 de enero de 1999, *las subvenciones concedidas a quienes exploten fincas forestales gestionadas de acuerdo con planes técnicos de gestión forestal, ordenación de montes, planes dasocráticos o planes de repoblación forestal aprobados por la administración forestal competente, siempre que el período de producción medio, según la especie de que se trate, determinado en cada caso por la administración forestal competente, sea igual o superior a veinte años*.

Estos preceptos determinan que exista un tratamiento específico de las rentas forestales, en el que no se integran en la base imponible las subvenciones percibidas por los titulares de explotaciones que cumplan con los requisitos exigidos, ya provengan éstas de las Comunidades Autónomas del Estado o de las Comunidades Europeas, y en el que se aplica una reducción del 30 por ciento sobre el importe neto siempre que el rendimiento deba entenderse generado en un plazo superior a dos años.

#### *Estimación objetiva*

Por lo que respecta a la estimación objetiva, cabe señalar que la misma constituye un sistema de cálculo del rendimiento neto de carácter indiciario, que permite a los sujetos que, voluntariamente, se acogen a la misma, liberarse del cumplimiento de muchas de las obligaciones contables y registrales del impuesto, calculando su rendimiento neto en función de ciertos signos, índices o módulos aplicables a su sector de actividad.

Las explotaciones forestales, hasta el momento presente, sólo han podido acogerse a este sistema de determinación de la base imponible en la medida que constituían explotaciones accesorias de una explotación agrícola acogida al mismo. La antes citada disposición adicional decimonovena de la Ley 40/1998 ha previsto que el Gobierno desarrolle un régimen de estimación objetiva para la determinación del rendimiento neto de las explotaciones forestales que cumplan con los requisitos establecidos para que las subvenciones se consideren exentas. En el momento actual, no se encuentra todavía vigente este sistema de estimación objetiva, ya que se hayan en fase de elaboración los estudios que permitan definir los signos, índices o módulos a partir de los cuales se pueda determinar el rendimiento neto de las explotaciones forestales.

## 2.3.1.1.2. Montes Vecinales en Mano Común

Los montes vecinales en mano común constituyen un tipo especial de propiedad, caracterizado por su pertenencia al conjunto de vecinos de una localidad, sin asignación de cuotas, que los explotan de acuerdo con normas y usos consuetudinarios.

Esta especial forma de propiedad en la que el monte no tiene personalidad jurídica y los propietarios del mismo varían en función de la efectiva residencia en la localidad, ha determinado la conveniencia de establecer un nuevo régimen de tributación que se adecue mejor a la realidad de los montes vecinales; incorporando por medio de ciertas modificaciones en la Ley del Impuesto sobre Sociedades operadas mediante la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999.

Se establece, en el artículo 7º, que los montes vecinales en mano común son sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, regulándose su régimen tributario en un nuevo capítulo XVI del Título VIII de la Ley, que establece lo siguiente:

*1. La base imponible correspondiente a las comunidades titulares de montes vecinales en mano común se reducirá en el importe de los beneficios del ejercicio que se apliquen a:*

- a) Inversiones para la conservación, mejora, protección, acceso y servicios destinados al uso social al que el monte esté destinado.*
- b) Financiación de obras de infraestructura y servicios públicos, de interés social.*

*La aplicación del beneficio a las indicadas finalidades se deberá efectuar en el propio período impositivo o en los tres siguientes. En caso de no realizarse la inversión dentro del plazo señalado, la parte de la cuota íntegra correspondiente a los beneficios no aplicados efectivamente a las inversiones descritas, junto con los intereses de demora, se ingresará conjuntamente con la cuota correspondiente al período impositivo en que venció dicho plazo.*

*La Administración tributaria, en la comprobación del destino de las inversiones indicadas, podrá solicitar los informes que precise de las Administraciones autonómicas y locales competentes.*

*2. Las comunidades titulares de montes vecinales en mano común tributarán al tipo impositivo previsto en el apartado 2 del artículo 26 de esta Ley.*

*3. Las comunidades titulares de montes vecinales en mano común no estarán obligadas a presentar declaración por este Impuesto en aquellos períodos impositivos en que no obtengan ingresos sometidos al mismo, ni incurran en gasto alguno, ni realicen las inversiones a que se refiere el apartado primero.*

*3. Los partícipes o miembros de las comunidades titulares de montes vecinales en mano común integrarán en la base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas las cantidades que les sean efectivamente distribuidas por la comunidad. Dichos ingresos tendrán el tratamiento previsto para las participaciones en beneficios de entidades en el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, y les resultarán aplicables los porcentajes correspondientes a las entidades del artículo 26.2 de la presente Ley.*



Las especialidades recogidas en el precepto transcrito son, en esencia, las siguientes. Se establecen dos gastos deducibles propios de estas entidades: las inversiones para la mejora, conservación, protección, acceso y servicios destinados al uso social al que el monte está destinado y los gastos de financiación de obras de infraestructura o servicios públicos de interés social. El tipo de tributación será el 25 por ciento, en lugar del general del 35 por ciento. Se dispensa de la obligación de presentar declaración en los ejercicios en los que no se obtengan ingresos ni se incurran en gastos o inversiones. Los beneficios distribuidos a los partícipes tendrán la consideración de dividendos para los perceptores - aún cuando no existe participación en el capital del monte, ya que éste es, como se ha dicho, copropiedad sin asignación de cuotas -, dando derecho a practicar la deducción por doble imposición de dividendos.

Estas medidas representan para los montes vecinales en mano coman el reconocimiento de su naturaleza y función peculiares, que se traduce en el ámbito de la fiscalidad en los siguientes aspectos:

1. Reconocimiento de la función social que los montes vecinales realizan al permitirles la deducción de las cantidades efectivamente invertidas en obras de financiación de infraestructuras y obras de carácter social.
2. Simplificación de la gestión al no tener que tributar cada uno de los propietarios, sino que se tributa de forma integrada por la propia entidad. Además, ésta no tendrá obligación de presentar declaración en el Impuesto sobre Sociedades cuando en el ejercicio de que se trate no haya percibido rentas, ni realizado gastos o inversiones con derecho a la deducción.
3. Reducción del gravamen aplicable mediante la aplicación de un tipo reducido del 25 por 100.
4. Limitación, en la práctica, de la tributación a las cantidades repartidas a los comuneros, si bien con aplicación de la deducción por doble imposición de dividendos.

Con ello se propiciará la integración de este sector en el ámbito fiscal de una forma razonable, mediante el cumplimiento de unos requisitos formales mínimos que redundan, sobre todo, en beneficio de la transparencia y mejora de la gestión de las propias entidades.

### *2.3.1.2. Propuestas de acción*

Una vez reformados los principales aspectos de la fiscalidad que afecta al monte, quedarían, si acaso, por estudiar y acometer las siguientes acciones:

- Regulación del sistema de estimación objetiva previsto en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 40/1998 para las explotaciones forestales, que se encuentra en fase de elaboración.

- Fomento del trabajo en equipo especializado para colaborar con la Administración y en especial con el Ministerio de Hacienda para estudiar toda esta problemática y las diferentes propuestas, al objeto de consensuar posibles nuevas iniciativas en relación con la fiscalidad de los bosques.
- Se deberá impulsar la planificación y regulación del sector a través de la elaboración de Planes de Ordenación o similares por parte de los propietarios, a fin de garantizar una vinculación real entre el interés social y la propiedad, de manera que los montes privados sujetos a Planes de Ordenación o de gestión forestal aprobados por la Administración Forestal competente dispongan de los citados incentivos de la Ley del IRPF.
- Se deberá facilitar en especial el movimiento asociativo de la gestión forestal para fomentar la ordenación de montes de pequeña extensión, tradicionalmente ajenos al mundo de la planificación forestal
- Aplicación, previo informe técnico justificativo, de las máximas ayudas financieras y fiscales para restaurar montes quemados o daños catastróficos causados por grandes avenidas ocasionadas por lluvias torrenciales, así como para las inversiones en medidas de prevención de incendios.
- Aplicación de la Propuesta del Congreso de los Diputados referente a la aplicación del tipo reducido del IVA a la madera para leña.

### **2.3.2. Subvenciones**

En el marco de los programas europeos del FEOGA, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y las Comunidades Autónomas han articulado un programa de subvenciones al sector privado destinado a la mejora de la cubierta vegetal. El reparto de la cuantía total destinada a este fin se realiza por parte de la Conferencia Sectorial, tal y como se indica en el artículo 156 de la Ley General Presupuestaria.

Algunas Comunidades Autónomas tienen previsto, además, todo un régimen jurídico de primas y ayudas, como es el caso de Castilla y León.

El mantenimiento o incremento de estas ayudas se estima de enorme importancia para el sector privado, que representa, como ya se ha explicado, las dos terceras partes de la superficie forestal española. La Estrategia Forestal debe plantear la necesidad de mantener o de revisar los criterios que se emplean para el reparto por Comunidades Autónomas con el fin de ajustarlos a los objetivos que se expresan en ella, para lo cual resulta preciso un acuerdo en tal sentido de la Conferencia Sectorial, especialmente cuando la renegociación europea del Reglamento de Desarrollo Rural parece orientarse en el sentido de aumentar la dotación presupuestaria de estos programas.

Asimismo, y en línea con la formulación del modelo forestal se plantea la necesidad de fomentar el asociacionismo de propietarios de forma que se pueda llevar a cabo una concentración de predios forestales de pequeño tamaño y se constituyan unidades territoriales mínimas susceptibles de ordenación, la Estrategia propugna el destinar fondos de este



capítulo de subvenciones a este fin, lo que ha de modificar la territorialización de los créditos presupuestarios en una nueva línea de actuación en el seno de la Conferencia Sectorial.

Como apoyo adicional para aquellos montes de particulares en que los condicionantes sociales, protectores o ecológicos produzcan limitaciones a su viabilidad económica y al mismo tiempo sean de interés público, el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural de la Unión Europea que esta previsto aplicar a partir del 2000 prevé la compensación económica a sus titulares en forma de subvención, con el compromiso de los mismos sobre el mantenimiento de los valores de interés público.

Ciertamente, la desgravación de toda subvención que supone la nueva Ley del IRPF, ya descrita en el apartado anterior, actuará como claro incentivo de esta práctica de primas, ya que su valor real – y no solo el neto – será totalmente deducible a la gestión o inversión forestal.

### **2.3.3. Cánones, convenios y otros instrumentos de financiación de externalidades positivas.**

Las externalidades positivas de la multifuncionalidad, es decir, los beneficios de protección, ecológicos, sociales y de corrección estructural que responden a un determinado tipo de gestión, no benefician en general directamente al propietario o al gestor del monte de la inversión. Los sistemas contables actuales no permiten al propietario retribuciones por estos beneficios que la sociedad percibe con tal gestión. Debido a que los beneficios económicos se generan por el titular del monte a costa de arriesgar un capital, con el riesgo adicional que supone un incendio, plaga o enfermedad, riesgo que es necesario cuantificar, es pues recomendable que la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales contemple la posibilidad de creación de cánones, tasas u otros instrumentos similares que lleguen a cubrir los gastos producidos por estos servicios ofrecidos por los titulares de los predios forestales.

La futura Ley debería proporcionar cobertura jurídica a convenios o formas contractuales entre las Administraciones y los particulares de modo que incentiven usos más acordes con políticas estatales ambientales o sociales como la salvaguarda de la biodiversidad, de paisajes, del patrimonio natural o del fomento de la producción forestal y el desarrollo rural. Esta cobertura jurídica no sólo debería tener por función la seguridad jurídica acerca de su validez para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, sino que debería ser utilizada como posible criterio de destino de cualquier fondo público para el cumplimiento de sus fines.

Dado que la supresión total de la parafiscalidad en el ámbito estatal es una política irrenunciable – el principio de la unidad de caja impuesto por la legislación estatal de tasas y juicios públicos era una prioridad nacional dado el tradicional abuso del sistema para financiar las más absurdas empresas parapúblicas – no es pensable a medio plazo una reforma fiscal estatal que permita esta parafiscalidad. Sin embargo, nada impide llevarla a cabo por las Comunidades Autónomas que no lo hayan hecho todavía, ya que, por lo demás, como gestoras únicas sobre el territorio de la política forestal están en condiciones de

apreciar los efectos de la parafiscalidad – tasa por licencias de caza destinadas solo a practicar la caza, tasas por recreo en montes públicos o privados, tasa por utilización de caminos o pistas forestales, etc., con aplicación finalista ulterior dirigida a mejorar la gestión forestal - . Es más, sus experiencias pueden constituir un excelente laboratorio para experimentos posteriores más amplios, aplicables a todo el Estado.

## **2.4. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

La evolución de las masas arboladas se ha movido en los últimos años en sentido creciente, de acuerdo con los datos que hoy ofrece el Inventario Forestal. Los estudios sobre el medio físico se han incrementado notoriamente y hoy se puede decir que se conoce mejor el funcionamiento de los ecosistemas, la interrelación entre los seres vivos y sus hábitats y que por lo tanto se puede analizar con mejores conocimientos técnicos las actividades conducentes a la implantación de primeras repoblaciones en terrenos preparados con esta finalidad.

Las primeras repoblaciones forestales son de los trabajos que la legislación actual en nuestro país somete a Evaluación de Impacto Ambiental cuando pueden incidir de forma significativa negativa sobre el medio, y es el Anexo 2 del Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, donde se presentan las especificaciones relativas a la evaluación ambiental en este tipo de repoblaciones. El punto 11 de este Anexo 2 especifica que son *las primeras repoblaciones, cuando entrañen riesgo de graves transformaciones ecológicas negativas*.

Se entenderá por primeras repoblaciones todas las plantaciones o siembras de especies forestales sobre suelos que, durante los últimos cincuenta años, no hayan estado sensiblemente cubiertas por árboles de las mismas especies que se tratan de introducir, y todas aquellas que pretendan ejecutarse sobre terrenos que en los últimos diez años hayan estado desarboladas.

Existirá riesgo de grave transformación ecológica negativa cuando se dé alguna de las circunstancias que se describen en el citado anexo y que, entre otras son la destrucción parcial o eliminación de ejemplares de especies protegidas o en vías de extinción, la destrucción o alteración negativa de valores singulares botánicos, faunísticos, edáficos, históricos, geológicos, literarios, arqueológicos, paisajísticos, etc., o el empleo de especies no incluidas en las escalas de sucesión naturales de la vegetación correspondiente a la estación a repoblar.

La Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su Disposición Adicional Segunda, amplió la lista de actividades sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental con la inclusión de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y



supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a cien hectáreas.

Esta legislación está en trance de ser nuevamente ampliada con la incorporación de una reciente Directiva de la Unión Europea<sup>83</sup> que obliga a los Estados Miembros a trasponer a sus legislaciones la obligatoriedad de someter a Evaluación de Impacto Ambiental las primeras repoblaciones forestales y las cortas a hecho que tengan por objetivo el cambio de uso del suelo.

Además, en muy poco tiempo estará en vigor la propuesta de Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica<sup>84</sup> que la Comisión Europea aprobó en 1996, que marca la conveniencia de que se aplique a planes y programas.

Por ello la futura Ley de Evaluación de Impacto Ambiental debería ser el marco idóneo para reformar lo que sea necesario respecto a la evaluación del impacto ambiental en el sector forestal.

Debe tenerse en cuenta también que la legislación autonómica ya ha ido en muchos casos más allá de los mínimos que represente la legislación estatal vigente. Así, Baleares, Canarias y otras Comunidades Autónomas han sometido a evaluaciones simplificadas o procedimientos similares la apertura de pistas forestales o las repoblaciones en superficies superiores a una hectárea.

En su conjunto, pues, parece recomendable que la nueva Ley de Evaluación de Impacto Ambiental someta a este procedimiento a las actividades del anexo II de la Directiva 85/337/CE en su primera redacción y especialmente cuando las actividades tengan lugar en una zona incluida en la Red Natura 2000. Igualmente, en cumplimiento de la Directiva Hábitats 43/92/CE, parece conveniente que las restantes actividades forestales sean sometidas a evaluación de sus repercusiones cuando puedan afectar de manera importante a una de dichas zonas. También sería conveniente que hubiese evaluación o estudio de impacto ambiental de las actividades que indiquen los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales conforme a la Ley 4/89, de 27 de marzo, y los criterios orientadores y planes de recuperación de especies en peligro de extinción.

Pero, es más, la evaluación estratégica de planes y programas puede constituir la pieza o instrumento más idóneo para garantizar a escala regional la multifuncionalidad y la gestión sostenible. Si las estrategias regionales cumplen su objetivo, serán ellas las que determinen en qué masas forestales deben predominar unas u otras funciones ecológicas, sociales o económicas. Por ello, someterlas a evaluación estratégica es muy conveniente. Téngase en cuenta que si dichas estrategias y planes regionales son sometidas a este proceso, la ordenación y gestión posterior resultará mucho más fácil.

---

<sup>83</sup> Directiva (CE) 97/11 del Consejo, de 3 de marzo de 1997

<sup>84</sup> Propuesta de Directiva 97/C 129/08 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente (DOCE 129/14 de 25 de abril de 1997)

En lo que se refiere a la introducción en el territorio forestal de materiales biológicos obtenidos por ingeniería genética, deberían someterse en cualquier caso a Evaluación de Impacto Ambiental, pues el riesgo puede resultar alto si no se toman las debidas precauciones para evitar su libre propagación. No obstante, el Protocolo de Bioseguridad, actualmente en fase de negociación, deberá dar las claves para regular este asunto.

Finalmente, aunque la reflexión en torno a la necesidad de restringir o regular las cortas a hecho a un tiempo debe quedar en manos de las Comunidades Autónomas, los impactos potenciales para los recursos naturales aconsejan su sometimiento a Estudio de Impacto Ambiental, así como su restricción en los Montes de Utilidad Pública en la futura Ley Básica de Montes. Sería en principio recomendable que este tipo de cortas se realicen sólo cuando, una vez realizado el Estudio de Impacto en que se evaluarán todos los aspectos ecológicos, económicos y socio-paisajísticos, se considerasen necesarias para la protección y/o mejora de los ecosistemas, por razones fitosanitarias, cuando se trate de áreas dañadas por causas naturales, cuando fuese necesario para la construcción de infraestructuras o actividades extractivas debidamente autorizadas, o si fuesen necesarias para cortafuegos o fajas de seguridad.

Tampoco parece que deba tener carácter de legislación básica la apertura de pistas forestales, la utilización de determinada maquinaria o la aplicación de algunos métodos concretos de trabajos forestales más allá de lo dicho anteriormente. Nada impide, sin embargo, a que las Comunidades Autónomas, mucho más cerca de la realidad territorial, se planteen, como alguna ya ha hecho, incluir estos supuestos entre los sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental o a estudio ambiental. Lo que sí parece recomendable es promover la publicación de guías de evaluación de impacto para los supuestos donde se establece como obligatoria, siguiendo los criterios de sostenibilidad que informan esta Estrategia.

### **3. LOS INSTRUMENTOS AL SERVICIO DE LA PLANIFICACIÓN Y LAS ACCIONES SECTORIALES**

La planificación forestal será la pieza básica que utilizarán las Comunidades Autónomas para racionalizar su actuación y asegurar la multifuncionalidad y la gestión sostenible de sus masas forestales, sin perjuicio de que excepcionalmente sea posible acordar objetivos cuantitativos de conservación, mantenimiento y repoblación forestal a escala estatal conforme a lo indicado en el apartado 1.5 relativo a los principios básicos del modelo forestal español.

Para ello, las Comunidades Autónomas podrían elaborar documentos explicativos y descriptivos que equivalgan a estrategias autonómicas forestales o planes forestales que, a modo de planes de acción, explicarán al ciudadano, en un solo documento, la coherencia del conjunto de todas sus acciones en materia forestal, totalmente vinculantes algunas – por tanto con reflejo normativo – orientadoras otras – inversiones y ayudas previsibles – y de compromiso político las restantes. La prezonificación que salvaguarde algunas masas



forestales primordialmente para una función ecológica o social determinada formaría parte de estas estrategias, sin perjuicio de su posterior comarcalización. El documento debería expresar las líneas políticas a seguir en materia de supervisión y control de las actividades de gestión de los montes privados, las posibilidades de integrar a los municipios en la gestión de los montes de Utilidad Pública de su propiedad, y el calendario temporal y espacial de ordenación de estos montes.

Asimismo conviene que estos documentos expresen la forma en que los proyectos de ordenación de montes vengan a recoger los mandatos y directrices procedentes de las diferentes estrategias forestales de ámbito territorial superior, así como de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de los Planes de Gestión de las zonas NATURA 2000, si los hubiere.

La necesidad de adaptar las actuales instrucciones de ordenación de montes arbolados a las utilidades públicas y privadas que se les reconocen: conservación de la biodiversidad, regulación de la escorrentía, control de la erosión, producción directa, uso público no consuntivo, etc., cuestión que debe tener reflejo en la Ley Básica de Montes, sin perjuicio de que cada documento estratégico autonómico trate de expresarlo.

También el establecimiento de instrumentos financieros válidos para incentivar la ordenación forestal, tanto en montes públicos como particulares y el de otros tipos de instrumentos que incentiven la ordenación como condicionar las ayudas para disponer de un proyecto de ordenación, aplicación de una política fiscal especial sólo a los montes con proyecto de ordenación que garantice el cumplimiento de su función pública, etc..

Por último, la necesidad de articular un foro permanente de trabajo, discusión y contraste entre las administraciones y representantes de intereses sociales afectados, sobre planificación forestal a escala monte.

La planificación forestal autonómica mediante la aprobación de estrategias así conceptuadas puede constituir la pieza clave de la transparencia de la gestión forestal.

La función de la Administración General del Estado debería ser, pues, de coordinación de esa planificación, sin las más mínimas funciones de gestión salvo las estrictamente necesarias – materia *básica* a efectos constitucionales -, de apoyo a las políticas forestales autonómicas para que alcancen la máxima funcionalidad posible, dentro de su variedad, y para que todas ellas puedan incluirse en un marco coherente, con pleno encaje en su conjunto, en la política forestal europea e internacional.

El hecho de que los instrumentos de planificación deben ser compatibles para poder alcanzar esa funcionalidad y el hecho de que no tendría sentido multiplicar los esfuerzos de inversión en la obtención de la información necesaria, en cualquier caso, para todas las Comunidades Autónomas, justifica la necesidad de instrumentos de planificación excepcionalmente gestionados por el Estado con el apoyo de las Comunidades Autónomas y para su uso por ellas.

Igualmente, el establecimiento de prioridades entre las actuaciones que deben suponer salvaguardar las funciones ecológicas, sociales y económicas de los montes deben permitir al Estado y a las Comunidades Autónomas unificar sus actuaciones sectoriales con la intervención del primero cuando, de nuevo, la multiplicación de las actuaciones, genere disfunciones económicas o conceptuales que impidan hablar de mínimos comunes en la política forestal.

Para la correcta adopción de los planes, medidas o acciones institucionales será necesario, en cualquier caso, contar, además de otros instrumentos más concretos como los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), con instrumentos de planificación generales para la nación coordinados por la Administración Forestal del Estado, tales como:

- El Inventario Forestal Nacional y otros inventarios
- El Mapa Forestal
- La Estadística Forestal Nacional
- El Banco de Datos de la Naturaleza
- El Catálogo de Montes de Utilidad Pública

Toda la información deriva de estos instrumentos de planificación así como la derivada de las redes en que se estructura parte de la acción sectorial deberían estar a disposición del administrado en forma fácilmente accesible, tanto en soportes tradicionales como en los nuevos, como Internet.

Para la modernización de la gestión forestal se hace además necesario acometer una serie de acciones sectoriales de manera coordinada con las Comunidades Autónomas, tales como las siguientes:

- Las Redes de seguimiento de daños en los montes
- La Red de materiales de base para la mejora genética forestal y la conservación de recursos genéticos forestales.
- Red de Conservación de Bosques Singulares
- Red de Seguimiento Ecológico de los Bosques en su Estado Natural
- Red de Enclaves Ecológicamente Frágiles
- Red de Mejora de la Gestión sostenible de los Bosques
- Defensa contra los incendios forestales
- Defensa contra plagas y enfermedades
- Protección frente a las consecuencias del cambio climático
- Restauración hidrológico-forestal



- Lucha contra la desertificación
- Fomento del sector forestal y de la gestión sostenible
- Educación Ambiental
- Fomento de la investigación forestal

## **3.1. INSTRUMENTOS AL SERVICIO DE LA PLANIFICACIÓN**

### **3.1.1. El Inventario Forestal Nacional y otros inventarios**

Toda actuación racional sobre un determinado ámbito natural requiere tener previamente un conocimiento lo más completo posible de su estructura y funcionamiento. Como premisa para el desarrollo del instrumento que permite este conocimiento se ha instituido un conjunto de objetivos, que pueden resumirse en los dos siguientes:

- Proporcionar una información sobre los montes españoles puesta al día y continuada que satisfaga la demanda de tipo estadístico del país y de la Unión Europea.
- Constituir una base de datos de fácil acceso y manejo para la planificación y gestión de los recursos forestales en sentido amplio y de los ecosistemas en los que se encuentran, a escala provincial, autonómica y nacional, accesible a cualquier instituto de investigación, asociación o ciudadano.
- Establecer un sistema de transferencia de información que permita el acceso sencillo, periódico y regular de los técnicos encargados de la gestión a los instrumentos de planificación previstos.

El desarrollo del proyecto se basaría en las siguientes normas:

- Constitución española, artículo 149, apartado 1, materia 31
- Reales decretos de establecimiento de los Planes de estadística básicos para los fines estatales
- Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en el Ministerio de Medio Ambiente
- Reglamento (CEE) 1615/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se crea el Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal (EFICS)
- Convenios entre el Ministerio de Medio Ambiente y las comunidades Autónomas

### 3.1.1.1. El Inventario Forestal Nacional

El primer inventario forestal nacional, IFN1, diseñado a mediados de la década de los 60, tenía como objetivo casi exclusivo la evaluación del potencial maderero de nuestros montes, desconocido de manera global hasta entonces. El segundo, IFN2, preparado a mediados de los 80, aunque seguía teniendo a la madera como el bien principal para investigar, añadió ya una serie de parámetros ecológicos, selvícolas y fitosanitarios que complementaban la indagación. Se ha comenzado el tercer ciclo del inventario forestal nacional que, a un ritmo de cinco provincias por año, se espera se complete para toda España a finales del año 2007.

Este tercer ciclo, IFN3, proyectado a mediados de los 90, considera ya los importantes eventos internacionales que se han celebrado en el campo de lo forestal y del medio ambiente en los últimos años, así como la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y los numerosos planes y reglamentos forestales y de protección de la Naturaleza promulgados por los parlamentos autonómicos, que han añadido novedades y diversidad a lo existente y a cuyos mandatos y recomendaciones los gestores forestales deben prestar preferente atención.

Tales considerandos han producido que el nuevo ciclo del IFN se haya proyectado como el inventario de los sistemas forestales en el que se integrarán, con el mismo rango, los indicadores de las funciones productivas, protectoras, ecológicas y recreativas, que caracterizan a los montes y en los que el ser humano es un elemento más, aunque principal.

Así pues, el IFN3 estudiará no sólo la estructura de los sistemas forestales arbolados, tal como se hizo de manera simplificada en los dos primeros ciclos, sino también de los desarbolados y evaluará los parámetros de funcionamiento, estabilidad, fragilidad, estado sanitario, vulnerabilidad al fuego, infraestructuras, selvicultura, propiedad, protección, gestión, etc., finalizando con una aproximación a su valor patrimonial y a sus aptitudes para crear empleo estable, para lo que se apoyará en las nuevas tecnologías plasmadas por la cartografía digital, la teledetección, los sistemas de información geográfica, los nuevos modelos biológicos, los bancos de datos de la Naturaleza, etc., instrumentos que han de orientarse hacia el análisis de los problemas con la idea fundamental de que el IFN suministre la información necesaria para la planificación integral de los sistemas forestales.

Esta información se repartirá en cuatro subsistemas. El primero, el físico natural, determina y estudia los parámetros más significativos del biotopo y de la biocenosis, excluyendo al ser humano. Los tres subsistemas restantes, económico social, institucional y legal, y de infraestructuras al servicio del monte, incorporan al hombre a través de su actuación como un elemento más de la Naturaleza. Selvicultura, aprovechamientos, uso social, socioeconomía, equipamientos, gestión y otros se analizarán y cuantificarán obteniéndose así de la unión de los cuatro subsistemas una comprensión profunda de la estructura y funcionamiento de la Naturaleza forestal, con la que satisfacer adecuadamente las demandas de la sociedad en los aspectos ecológicos, protectores, paisajísticos, productores y sociales.



Para poder alcanzar estos objetivos es necesario consolidar la realización del inventario como competencia estatal, coordinada en su realización con las Comunidades Autónomas, y llevarlo a cabo no sólo en el ámbito forestal sino también en sus complementarios, es decir, paisaje, biodiversidad, gestión, infraestructuras, desarrollo sostenible, etc. Para ello hay que disponer de medios y ejecutar acciones que se compendian en:

- La obtención de fotografías actualizadas e imágenes de satélite
- La realización de vuelos fotográficos nuevos en las zonas convenientes
- Los trabajos de toma de datos de campo
- La actualización de la cartografía forestal por conceptos
- La coordinación con la cartografía de la biodiversidad
- El estudio del paisaje forestal
- El soporte lógico para el proceso de datos del IFN, tanto en su faceta de comparación como en la de nueva información.
- El proceso de datos
- La publicación de resultados
- Encuestas sobre infraestructuras al servicio del monte
- La investigación sobre las figuras legales de propiedad y protección

### 3.1.1.2. Otros inventarios

El Inventario Forestal Nacional se ha venido realizando en colaboración con las Comunidades Autónomas que son las beneficiarias en primer lugar de la información que contiene.

Cataluña, además, ha puesto en marcha un Inventario Ecológico y Forestal que consiste en una base de datos extensiva que contiene información sobre los principales parámetros ecológicos y forestales de los montes. Su aplicabilidad es inmediata a través del SIBosC<sup>85</sup>, que permite realizar consultas personalizadas sobre las cubiertas vegetales, especies, distribución por clases diamétricas, existencias, producción, etc. de una finca particular, y facilita al CREAM<sup>86</sup> la posibilidad de elaborar informes adaptados a las necesidades de cada proyecto.

<sup>85</sup> Sistema de información de Bosques de Cataluña

<sup>86</sup> Centro de Investigación Ecológica y de Aplicaciones Forestales. Depende de la Universidad Autónoma de Barcelona

La información que contiene este inventario responde a una finalidad distinta de la del Inventario Forestal Nacional, existiendo complementariedad entre ambas bases de datos, y de hecho se ha producido la exportación del sistema a otras Comunidades Autónomas, dada la accesibilidad de este inventario al usuario, exportabilidad que debería fomentarse si dichas Comunidades Autónomas lo estiman útil para su gestión.

### 3.1.2. El Mapa Forestal

El Mapa Forestal es una base de datos que se publica gráficamente a escala 1:200.000 y que recoge datos de la situación administrativa, el relieve, la geología, los suelos, el clima, la hidrografía, las divisiones geográficas, las acciones humanas sobre el medio, la flora, y los tipos de gestión forestal que se dan en cada caso.

En el año 1986 se iniciaron los trabajos del Mapa Forestal de España, a escala 1:200.000 bajo la dirección de la E.T.S.I. Montes<sup>87</sup>, que renueva la primera edición a escala 1:400.000 que se realizó en 1966., coincidiendo con la celebración en España del VI Congreso Forestal Mundial y que se estructuró en tres fases:

- Elaboración de la información (finalizada en 1997)
- Preparación de bases cartográficas (finalización prevista en 1999)
- Edición de la Memoria General y las 92 Hojas del Mapa con su correspondiente Memoria (finalización prevista en el año 2000)

Como proyectos derivados del Mapa Forestal de España 1:200.000, convendría seguir con el desarrollo de los siguientes:

- Volumen nacional del Mapa Forestal de España, a escala 1:1.000.000 con su correspondiente Memoria
- Mapa Forestal de España a escala 1:50.000, digitalizado, partiendo de los datos utilizados para el publicado a 1:200.000 y su incorporación al Banco de Datos de la Naturaleza
- Actualización del Mapa Forestal de España, a escala 1:50.000, digitalizado, a partir del anterior, utilizando técnicas de teledetección y fotointerpretación (iniciado en el año actual y de elaboración prevista en el plazo de 10 años)
- La aplicación de la cartografía forestal producida por este último proyecto a los trabajos del tercer Inventario Forestal Nacional como base temática necesaria para la determinación de superficies y la formación de estratos.
- La armonización del mapa forestal con la cartografía de hábitats naturales, cuya revisión está en proyecto.

---

<sup>87</sup> Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid



### 3.1.3. Estadística Forestal

La estadística forestal, es decir, la disponibilidad de datos en forma centralizada de todas las magnitudes que afectan a los montes españoles resulta absolutamente necesaria a efectos de información a cualquier usuario que lo solicite según se establece en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, pero también es imprescindible como medio de planificación y control, y para cumplir con los compromisos internacionales de nuestro país..

Los principales compromisos internacionales en materia de estadística se derivan de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1615/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se crea un Sistema de Información y Comunicación Forestal (EFICS). Este Reglamento adoptado a raíz del establecimiento del Programa de Acción Forestal instauró un sistema que constituye un instrumento clave para la aplicación óptima de las medidas en el ámbito de la política forestal a escala comunitaria.

El sistema tiene por objeto la recopilación, la coordinación, la sistematización, el tratamiento y la difusión de datos relativos al sector forestal y a su evolución, con el fin de obtener información objetiva, fiable y pertinente sobre la estructura y funcionamiento del sector forestal de la Unión Europea.

Para alcanzar todos estos objetivos, será necesario llevar a cabo las acciones siguientes:

- Creación, mantenimiento y provisión de una base de datos forestal centralizada con todas las magnitudes forestales de interés.
- Estudios para el establecimiento de una nomenclatura de los recursos y la propiedad forestales.
- Estudio para la introducción de nuevos datos en la base, tales como referenciación geográfica, mapas, resultados de análisis específicos, etc.
- Estudios estadísticos específicos, como son por ejemplo datos sobre el comercio de madera en rollo y de productos de la industria, mercado de la madera, y análisis específicos de las necesidades de los diversos sectores

Debe establecerse, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, un mecanismo que regule el flujo de datos procedentes de las Comunidades Autónomas y de los sectores de transformación de forma que se disponga en el Ministerio de Medio Ambiente de las informaciones estadísticas centralizadas, que las procese y las tenga a disposición de las Comunidades Autónomas y de cualquier usuario, estableciendo mecanismos automáticos de comunicación de esta información en ambos sentidos. Por razones cuyo análisis está lejos del objetivo de esta Estrategia, existe, sin embargo, el convencimiento de que la gestión y producción de la estadística forestal no está en situación satisfactoria, por lo que esta acción necesitaría claramente un impulso político – administrativo especialmente enérgico.

### 3.1.4. El Banco de Datos de la Naturaleza

El primer paso para la creación de un banco de datos de recursos naturales lo dio la Administración en el año 1983 al encargar un estudio que sirvió de base para la adquisición en el año 1986 de un Sistema de Información Geográfica (SIG) para el inventario y la gestión forestal. El sistema, que inicialmente tenía como objetivo poner a punto y desarrollar una base de datos llamada SINFONA (Sistema de Información Forestal Nacional), fue evolucionando con el transcurso de los años mediante el desarrollo de múltiples aplicaciones y con la ampliación y renovación del equipamiento informático, hasta convertirse en el actual Banco de Datos de la Naturaleza que abarca, prácticamente, todas las áreas de actividad que son competencia de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

El Real Decreto 1894/1996, de 2 de agosto, de estructura básica del Ministerio de Medio Ambiente, incluye la elaboración y actualización del Banco de Datos de la Naturaleza entre las funciones que asume la Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Las funciones del banco de datos están estructuradas en tres grupos de actividades: entrada de información, análisis y elaboración de datos, y difusión de información.

- La entrada de información implica la incorporación al banco de datos de información cartográfica y alfanumérica georreferenciada del medio natural, generada por el propio Organismo o por terceros.
- El análisis y elaboración de datos comprende, entre otras, las tareas de corrección topológica, organización de coberturas, almacenamiento de información y su recuperación.
- La difusión de información incluye las actividades de producción de salidas y alfanuméricas en diferentes formatos y soportes acordes con las demandas recibidas.

Los principales productos disponibles o en fase de elaboración en el Banco de Datos de la Naturaleza son:

- Inventario Forestal Nacional
- Régimen de Propiedad de los Montes
- Espacios Naturales Protegidos
- Mapa Forestal de España
- Cartografía de los Hábitats Españoles (Directiva 92/43 CEE)
- Mapa de Productividad Potencial Forestal
- Mapa de Estados Erosivos
- Incendios Forestales
- Grandes Cañadas Reales de la Mesta
- Oficina de Anillamiento de Aves
- Junta de Homologación de Trofeos de Caza
- Distribución de las Especies de Caza Mayor
- Material Genético Forestal
- Mapa Fitoclimático de Allué



## - Mapa de Series de Vegetación

El gran volumen de información almacenada y el continuo proceso de actualización de la misma, convierten al Banco de Datos de la Naturaleza en un instrumento de gran utilidad para el desarrollo de numerosas actividades como la planificación de la gestión forestal, la ejecución de estudios y proyectos, la valoración de daños por incendios forestales, riadas, etc, el análisis de afección de proyectos a zonas sensibles o la gestión de espacios naturales protegidos.

### **3.1.5. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública**

#### *3.1.5.1. El papel protector del Catálogo*

El Catálogo de Montes de Utilidad Pública, como instrumento técnico-jurídico para la defensa del patrimonio forestal, ha venido gozando tradicionalmente de un merecido reconocimiento entre los profesionales de la Administración y del Derecho.

La Clasificación General de los Montes Públicos, hecha, aprobada y publicada en 1859, en cumplimiento de lo previsto en la Ley de Desamortización general de 1º de mayo de 1855, contiene el primer inventario donde se compendia la información sobre todos los patrimonios forestales de titularidad pública existentes en España, antecedente inmediato del primer Catálogo de Montes de Utilidad Pública<sup>88</sup>, que posteriormente revisado, dio origen al Catálogo de Montes y demás terrenos forestales exceptuados de la desamortización por razones de Utilidad Pública<sup>89</sup>, cuya vigencia se mantiene desde entonces sin perjuicio de las modificaciones introducidas posteriormente<sup>90</sup>.

La declaración de Utilidad Pública y su inclusión en el Catálogo, es probablemente la figura de mayor protección que existe para los montes públicos españoles. Siendo, por tanto, una figura de protección muy importante para los montes españoles, la revitalización del Catálogo debe ser uno de los aspectos a tener en cuenta en la elaboración de la política forestal de todas las Administraciones, sin perjuicio de que, si de la legislación básica sustantiva descrita en el modelo forestal nacional emplea otras categorías jurídicas de clasificación y protección de los montes, deba ajustarse el Catálogo a ella.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1983 reservó al Estado el establecimiento de las normas para coordinar la llevanza del Catálogo por las Comunidades Autónomas con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que habrá de adaptarse aquella llevanza o cualesquiera otras que tengan el carácter de básicas y sirvan para los citados fines de coordinación. En la actualidad dicha coordinación se hace totalmente necesaria ya que, en el momento de operarse las transferencias, sólo veintiséis provincias tenían sus datos actualizados a partir de la operación de actualización puesta en

---

<sup>88</sup> Real Decreto de 22 de enero de 1862

<sup>89</sup> Real Decreto de 1 de febrero de 1901

<sup>90</sup> OO.MM. de 1931, de 1942 y de 1966

marcha a partir de la O.M. de 31 de mayo de 1966. Para el resto, su información básica data de 1901.

En el momento de promulgarse los correspondientes Reales Decretos de Transferencias existían algunas adquisiciones en trámite o recién perfeccionadas. Debido a ello, muchos de los montes transferidos no estaban aún inscritos ni declarados de Utilidad Pública. También se da la circunstancia de que, aún siendo montes pertenecientes al Estado desde hacía tiempo, por razones diversas no se había procedido a su declaración de Utilidad Pública ni, por tanto, estaban incluidos en el Catálogo. De los montes en vías de adquisición o recién adquiridos en el momento de redactar y promulgar los Reales Decretos de Transferencias a las respectivas Comunidades Autónomas, muchos quedaron en manos del Estado aunque, de hecho, se han gestionado, en la mayoría de los casos, por las respectivas Administraciones Autonómicas, y siguen sin haber pasado el trámite de su declaración e inclusión entre los de Utilidad Pública. Incluso existen algunos que no han sido inscritos a nombre del Estado en el Registro de la Propiedad. En cualquier caso se deberá acelerar el proceso de transferencia de la titularidad de los montes de utilidad pública estatales a las Comunidades Autónomas.

### *3.1.5.2. La defensa dominical de los montes de utilidad pública*

La extensa regulación de la inmatriculación y deslinde de las titularidades y otros derechos reales tan profusamente regulados en la Ley de 1957 y el Reglamento de 1962 parece haber funcionado correctamente por lo que lo más oportuno parece mantenerlo plenamente en vigor, con pequeñas mejoras. Quizás la única excepción es el procedimiento de catalogación y descatalogación instaurado en algunas Comunidades Autónomas, que en algún caso no mantiene la misma garantía que el de la legislación mencionada. Por ello es recomendable atribuir esa potestad en la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, como plena garantía del mantenimiento del sistema de Montes de Utilidad Pública.

#### *3.1.5.2.1. Inscripción en el Registro de la Propiedad*

Por conllevar la inscripción en el Registro de la Propiedad la presunción de dominio y posesión, mientras que la inclusión en el Catálogo solamente otorga una presunción posesoria sin prejuzgar cuestiones de propiedad, dada la protección que el ordenamiento jurídico dispensa a la institución registral, resulta que la prevalencia que con carácter general se atribuya al Catálogo sobre los hechos posesorios que le son contrarios, quiebra cuando éstos se hallan amparados por la buena fe o si la legitimación emana del Registro, al carecerse al respecto de una expresa excepción legislativa necesaria para la sólida virtualidad y eficacia concedida al derecho registral en aras de la seguridad en las relaciones jurídicas relativas a inmuebles.

En la futura Ley de Montes y Aprovechamientos forestales sería conveniente tener en cuenta esta circunstancia para facultar a las Administraciones forestales para ejercer acciones



en nombre de los propietarios, impidiendo así las ocupaciones ilegales y su inscripción registral, y por consiguiente, su usurpación.

### **3.1.5.2.2. Deslinde y amojonamiento.**

El deslinde es el conjunto de actuaciones administrativas, desarrolladas con sujeción a un procedimiento legal y reglamentariamente preestablecido, mediante el cual, con base en documentación aportada y en situaciones de posesión cualificada, se fijan y describen con precisión los límites del monte, se obtienen sus cabidas y plano, se concreta la proyección fáctica de sus gravámenes y se declara, al ser aprobado y firme, con carácter definitivo el estado posesorio que corresponde a su pertenencia, todo ello a reserva de lo que resulte de las decisiones judiciales sobre la propiedad.

El amojonamiento es la consecuencia y expresión material del deslinde y consiste en materializar sobre el terreno, con hitos, mojones o señales permanentes, los límites fijados en aquél. Jurídicamente es manifestación del derecho de cerramiento que corresponde al dueño de la finca para ponerla en condiciones de que su disfrute no pueda ser perturbado por nadie.

La forma de efectuar un deslinde figura en el articulado del vigente Reglamento de Montes, que debe actualizarse en la futura Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales y su desarrollo reglamentario. Están publicadas las Instrucciones para la tramitación de los expedientes de deslindes y amojonamientos.

### **3.1.5.2.3. Ocupaciones y servidumbres y otros derechos reales.**

Existen una serie de actividades cuyo desarrollo precisa la ocupación física de una superficie de terreno más o menos extensa, dependiendo del tipo de actividad. La vigente Ley de Montes desarrolla en su articulado la tramitación a seguir en este tipo de expedientes.

La ocupación en los montes catalogados como de Utilidad Pública constituye una figura jurídica autónoma propia del derecho especial forestal. Como las ocupaciones no equivalen a concesiones administrativas ni a derechos reales, no pueden inmatricularse en el Registro de la Propiedad ni se extiende a ellas la fe pública registral. Tampoco son hipotecables.

La ocupación es el procedimiento idóneo para armonizar las instalaciones de índole variada en el monte y la utilización de áreas o parcelas para los destinos más diversos con la garantía de la ejecución de los proyectos correspondientes mediante planes adecuados que eviten la especulación de terrenos y descatalogaciones prematuras, e incluso estériles, si la actividad ocupante no llega a cristalizar en la práctica, en superficies sustraídas del régimen tutelar al que el legislador ha querido someterlas en atención a los beneficios tanto directos como indirectos que proporcionan al estar integradas en predios forestales de utilidad pública.

Las ocupaciones en interés particular se sujetan al régimen normal de concesiones de otros tipos de suelo público, mediante el abono del correspondiente canon, y sin ninguna posibilidad de generar derechos de propiedad o posesión por parte del concesionario.

En el caso de las ocupaciones de interés público habrá que estimar la prevalencia de las actividades que se van a desarrollar en terrenos declarados de utilidad pública con un fin determinado, y en este caso las legislaciones sectoriales podrán evitar el conflicto en estas circunstancias añadiendo la ley unos cauces para la resolución de estos problemas con compensaciones económicas para la ocupación temporal.

Un caso particular son las líneas telefónicas y eléctricas, que disponen de legislación especial que les confiere el carácter de utilidad pública, y por ello las empresas concesionarias, aunque son de naturaleza privada, inician el trámite que da lugar a que la Administración responsable incoe el correspondiente expediente de prevalencia y ocupación.

Existen una serie de actividades cuya materia prima ha de obtenerse del terreno inculco, mayoritariamente forestal: tal es el caso de los materiales de construcción como arena, grava, piedra, etc. o de la minería. Para la extracción de estos productos es preciso proveerse de autorización de los Servicios de Industria además del de la Administración Forestal competente cuando los montes pertenecen a las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, etc.)

La cantidad de arena, grava o piedra que se extrae de los montes es relativamente importante, habiendo crecido en los últimos años debido al aumento de las obras de infraestructuras públicas que se realizan en España, y en cualquier caso puede, con las debidas precauciones, contribuir a la rentabilidad económica de un monte siempre que no haya perjuicios para éste.

En todo caso, esta actividad está sometida a evaluación previa de impacto ambiental y requiere las medidas correctoras adecuadas una vez finalizado el proceso de extracción, de forma que su impacto ambiental sea mínimo.

#### **3.1.5.2.4. Conclusiones**

Dado el importantísimo papel que el Catálogo ha jugado y sigue jugando en la protección jurídica de los montes, hasta el punto de que en muchos espacios naturales protegidos el límite actual prácticamente coincide con el histórico del monte de utilidad pública y dado que el monte de utilidad pública en la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica es una figura utilizable en la planificación territorial con una potencialidad ecológica mayúscula, la Estrategia Forestal no puede sino concordar en la necesaria actualización, modernización e informatización para que los servicios que presta se ajusten plenamente a los requisitos de seguridad y de eficacia que la Constitución demanda de las Administraciones.



## 3.2. ACCIONES SECTORIALES

Las acciones sectoriales se concretan en cinco grandes bloques:

1. El **mantenimiento y la creación de redes** de parcelas a efectos de que las Comunidades Autónomas entre sí y con la Administración General del Estado obtengan los datos y experimenten técnicas de mejora constante de la puesta en valor de los montes y de la gestión sostenible.
2. La **coordinación de las actuaciones** que por su excepcionalidad o por el valor económico marginal de la coordinación exigen aunar recursos, como plagas, incendios o investigación.
3. Los **grandes planes** en los que la actuación forestal reviste un carácter ambiental especial, como la hidrología forestal, la lucha contra la desertificación, y la lucha contra los efectos del cambio climático.
4. El **fomento de la rentabilidad económica y social de los montes**, fomento del sector productivo, recuperación de espacios rurales y potenciación de los usos terciarios de los montes.
5. La **educación ambiental** como instrumento horizontal de sensibilización.

### 3.2.1. Las redes para la mejora constante de la política forestal

La experiencia demuestra que la experimentación de técnicas de puesta en valor y gestión forestal es y debe ser una necesidad para evitar, en el futuro, disfunciones entre las distintas políticas autonómicas.

La propuesta de la presente Estrategia Forestal consiste, pues, en que el Estado y las Comunidades Autónomas cooperen en la financiación y gestión de dichas redes que deberán funcionar con absoluto y exquisito respeto a las competencias que el artículo 149.1.8ª de la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, aprovechando, eso sí, las potestades dominicales de que todas las Administraciones gozan como titulares, unas más y otras menos, de determinados montes. Debería corresponder a las Comunidades Autónomas la declaración de un espacio como integrante de alguna de las redes y los trabajos necesarios mientras los criterios de coordinación y financiación se administran por un comité conjunto.

En algunos casos, como ocurre con la Red de Bosques Singulares, su finalidad es básicamente de educación ambiental y de legitimación de la función cultural de algunas masas arbóreas. En las restantes, las redes intentan evitar, aunando esfuerzos, los costes económicos que supondría invertir en todas las Comunidades Autónomas, cuando los rendimientos marginales de la inversión son potencialmente mucho mayores si se aúnan esfuerzos financieros. En algunos casos, como en la Red de Daños, además, la necesidad de su establecimiento, o mejor, mantenimiento, derivan de obligaciones asumidas ante la Unión Europea.

Dichas redes serían las siguientes:

### 3.2.1.1. Redes de seguimiento de daños en los montes

Las exigencias internacionales obligan a España a realizar un seguimiento, por el momento en dos niveles, del estado de los montes en función de la contaminación atmosférica, según se expresa en la Convención de Ginebra sobre Contaminación Transfronteriza a Gran Distancia, así como distintas normas de la Unión Europea. Esa información es además básica para conocer, no sólo la resistencia frente a la acidez de suelos, sino también para medir el estrés que puede poner en peligro las distintas masas forestales. El Nivel I controla los indicadores; el Nivel II profundiza en el análisis de las causas, es decir, en las interacciones de aquellos y otros indicadores. Además, como se ha puesto de relieve en el apartado 10.3 de la Primera Parte, esta Red no es la única existente.

Por su naturaleza supraautonómica e incluso internacional, la Administración General del Estado seguirá gestionando las redes de información para la coordinación de la información que deben manejar las autoridades de política exterior y para proporcionar datos acerca del estado de las masas forestales también a la Comunidad Autónoma en que se encuentran, que normalmente realiza tareas adicionales de apoyo a la gestión de las Redes.

Además, la necesidad de elaborar y mantener una red de información del intercambio de gases conforme a la metodología requerida por los órganos internacionales gestores del Convenio de Cambio Climático obliga a atribuir nuevas funciones a estas Redes.

### 3.2.1.2. Red de Materiales de Base para la Mejora Genética Forestal; Conservación de recursos genéticos forestales.

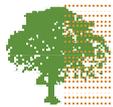
El tiempo de producción que se requiere para las especies forestales impide al utilizador de semilla o planta evaluar la calidad que figura en el documento de compra. Por este motivo las Directivas Comunitarias en la materia establecen un sistema normativo de identificación del material y un sistema de control en los diferentes procesos de producción como la recolección, extracción, almacenamiento y/o vivero, y de comercialización, imprescindible para garantizar la calidad de la masa y como medida de protección al usuario.

La I Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa<sup>91</sup>, en su resolución S2, propugnó la creación de un instrumento para la cooperación internacional en la conservación de la diversidad genética de los bosques europeos. Para el cumplimiento de esta resolución se desarrolló el programa EUFORGEN, del que España forma parte y en el que se participa en las redes de *Quercus suber*, *Populus nigra* y frondosas nobles como el olmo, el castaño y otras especies.

Corresponde a la Administración General del Estado establecer mediante programas a escala nacional la mejora genética a realizar, para las especies que se considere en cada caso, expresada por lo general en la optimización de unos determinados parámetros de calidad

---

<sup>91</sup> Celebrada en Estrasburgo en 1990



relacionados con los objetivos perseguidos, bien sean de producción de madera, corcho, resinas, hongos, trufas, frutos, etc., de adaptación a las condiciones del medio, de resistencia a enfermedades y plagas, o de cualquier otra clase. Para el desarrollo de estos programas de mejora es necesaria la permanente actualización del Catálogo Nacional de Materiales de Base, constituido por montes de origen conocido, masas y rodales selectos, bancos clonales y huertos semilleros dedicados a la obtención del material forestal de reproducción de calidad, así como los ensayos dirigidos a estudiar ésta y su adaptación al medio, ensayos de progenies y de procedencias

Como apoyo en la ejecución de estos programas se ha creado en estrecha colaboración entre la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, el Centro de Investigación Forestal del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y la Universidad Politécnica de Madrid una Red de Centros de Mejora Genética Forestal dependientes de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, donde se sitúan las plantaciones de mejora, constituida por los Centros de El Serranillo (Guadalajara), Valsain (Segovia), Puerta de Hierro (Madrid), Alacuás (Valencia) y La Almoraima (Cadiz), cuya dependencia ha sido recientemente aclarada por sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero de 1999.

Se han delimitado las **regiones de procedencia** de las especies forestales de mayor interés en nuestro país, materializada en la serie de publicaciones utilizadas por los servicios forestales de las Comunidades Autónomas como un instrumento para exigir que se utilice adecuadamente el material forestal de reproducción en las repoblaciones. También se ha elaborado el **Catálogo Nacional de Material de Base** de obligado cumplimiento dentro de la Unión Europea como parte integrante del Catálogo Común, y se han realizado estudios de la **diversidad** con ensayos de procedencia y progenie, empleo de marcadores genéticos de las principales especies forestales, y por último se han comenzado labores de **conservación de recursos genéticos**.

En el marco de la Resolución S2 de la Conferencia Ministerial de Estrasburgo y del Convenio de Conservación de la Biodiversidad, se ha de crear una **red de mejora y conservación de los recursos genéticos forestales**, cuyos objetivos básicos a considerar serán:

- La inventariación del acervo genético para las generaciones futuras, que constituye uno de los objetivos prioritarios y debe ser objeto de una estrategia específica a escala nacional.
- Las actuaciones de conservación de estas poblaciones, que se efectúan combinando unas técnicas de conservación *ex situ* mediante almacenaje de las semillas y renovación periódica de los lotes y otras *in situ*, como el establecimiento de plantaciones y bancos clonales, que necesariamente han de ser coordinadas con las Comunidades Autónomas respectivas.
- La determinación de las características fundamentales de los materiales forestales de reproducción, de su calidad genética y fisiológica, así como el desarrollo de la legislación básica aplicable a los mismos.

- La elaboración de estudios de la diversidad genética de las principales especies forestales en relación con su uso en reforestación y como indicador de la diversidad de los sistemas forestales.
- La elaboración de programas de conservación de recursos genéticos como un aspecto esencial en el mantenimiento de la biodiversidad de los ecosistemas forestales, para lo cual se necesita por una parte la determinación de las especies que son objeto de regulación, y por otra la delimitación de las Regiones de Procedencia y el estudio de la variabilidad para cada una de ellas y de las Regiones para la Identificación y Utilización del material forestal de reproducción.
- El intercambio de información con otros organismos internacionales para cooperar en la determinación de los criterios de calidad exigibles en las plantas que se utilicen en las repoblaciones, especialmente en las de ambiente mediterráneo.

### 3.2.1.3. Red de Conservación de Bosques Singulares

Independientemente de los terrenos incluidos en la Red de Parques Nacionales, existen algunos bosques españoles singulares que, aunque no han sido declarados reserva integral, gozan o deberían gozar de una cierta protección. En el norte de nuestra península las áreas boscosas más interesantes son las Fragas del Eume, los Ancares de Lugo, Somiedo, Sierra del Cadí, Valles de Larra, Bosque de Irati, Muniellos y Saja. En el centro, las áreas con algún tipo de protección más interesantes son el Bosque de Valsaín y la Sierra de Gredos, y en el sur destacan tres espacios naturales: Grazalema, Cazorla y la Sierra Morena de Andújar. El especial valor, como **patrimonio cultural natural**, de estos y otros bosques de similares características, cuya gestión es competencia de la Comunidad Autónoma en que se encuentren, hace altamente recomendable crear un *foro o grupo de intercambio de experiencias de gestión* entre estos bosques y su entorno con el objeto de elaborar recomendaciones en el marco de la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y concienciar a toda la sociedad de su especialísimo valor.

Esta Estrategia Forestal plantea la creación de una Red de estas características, que en ningún momento modifique las competencias de gestión de estos espacios. El mantenimiento de los costes de funcionamiento de la Red y en su caso la financiación de las acciones de emergencia cuando la salud o la existencia misma de una de esas masas esté en peligro corresponderá a la Administración General del Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas.

### 3.2.1.4. Red de Seguimiento Ecológico de los Bosques Naturales

La conservación de los bosques naturales puede acometerse por sí sola o como parte de un programa más ambicioso de constitución de una red de Reservas de bosques naturales en España que se coordine con la Acción COST E4 de Reservas Forestales de la Unión Europea.



La creación de esta Red tendría por finalidad mejorar el conocimiento de la situación de los bosques naturales a partir de la información existente.

Para ello, se debería:

- Incluir en esta Red no son sólo los representativos de bosques viejos (*Old Growth Forest*), sino también los de bosques antiguos (*Ancient Forest*), categorías ambas relacionadas con la duración o continuidad del bosque en el sitio y los de los bosques primarios, naturales, seminaturales y secundarios según las categorías relacionadas con el origen de su desarrollo.
- Establecer un Comité adecuado Estado-Comunidades Autónomas, que proponga a los propietarios y gestores las medidas más adecuadas para conocer mejor el estado de conservación de los bosques que se integren en la Red.
- Realizar un inventario nacional de bosques naturales.
- Aprobar recomendaciones de planificación y gestión, o recomendaciones de medidas que incentiven la incorporación de los propietarios a la gestión activa de los montes de la Red
- Fomentar la investigación en las Reservas Forestales, así como la coordinación entre las mismas.

Las Comunidades Autónomas serían las encargadas de establecer los modelos y criterios de gestión de estas reservas forestales, siguiendo las recomendaciones –no vinculantes- del Comité. La Administración Central del Estado se haría cargo de los costes de mantenimiento de la Red y de su operatividad.

### 3.2.1.5. Red de Enclaves Ecológicamente Frágiles

Aparte de los bosques singulares y los espacios naturales protegidos, existen en nuestro país una serie de enclaves, por lo general de pequeña superficie, que albergan valores ecológicos importantes y que no han sido objeto de legislación específica alguna. Suelen estar muy desperdigados por nuestra geografía y totalmente inmersos en el medio rural, frecuentemente en zonas dedicadas a cultivos agrícolas o en riberas de ríos. Esta dispersión y su pequeña extensión los convierte en objeto de agresiones que podrían hacerlos desaparecer, con el consiguiente daño para los valores ecológicos, históricos o culturales globales de la zona en que se sitúan, y los correspondientes valores globales nacionales. En cualquier caso, parece necesaria su puesta en valor mediante su constitución en Red coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se deben inventariar estas zonas ecológicamente frágiles, incluyendo sus características generales y aquellas que les dan tal carácter, como primer paso para que la Conferencia Sectorial Forestal decida posteriormente crear un marco institucional de coordinación de las políticas a implantar por las Comunidades Autónomas, o diseñar y aplicar la legislación protectora que convenga en función de los resultados del inventario.

## 3.2.1.6. Red Experimental de mejora de la gestión sostenible de bosques

En la III Conferencia Ministerial de Protección de Bosques celebrada en Lisboa en junio de 1998, España firmó la Resolución L2, en la cual se contiene la lista de criterios e indicadores paneuropeos de gestión sostenible de bosques, y las directrices paneuropeas de gestión sostenible a escala de unidad operacional de bosques.

En el texto de la Resolución se adoptan los criterios como tales y se asumen los indicadores comunes, poniéndose de relieve la necesidad de seguir avanzando en la definición de los mismos y por lo tanto en el concepto de sostenibilidad de la gestión forestal.

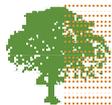
Los seis Criterios paneuropeos adoptados, que son aquellas características de los espacios forestales que se deben cumplir para que se pueda decir que están gestionados de forma sostenible, son:

- CRITERIO 1.- El mantenimiento y fomento de los recursos forestales y su contribución a la regulación de los ciclos globales del carbono.
- CRITERIO 2.- El mantenimiento de la salud y vitalidad de los ecosistemas forestales
- CRITERIO 3.- El mantenimiento y mejora de la productividad de los montes (maderables y no maderables)
- CRITERIO 4.- El mantenimiento, conservación y fomento de la biodiversidad en los ecosistemas forestales
- CRITERIO 5.- El mantenimiento y fortalecimiento de las funciones protectoras en la ordenación forestal (principalmente del suelo y del agua)
- CRITERIO 6.- El mantenimiento de otras funciones e influencias socioeconómicas, tales como las relacionadas con el paisaje, el recreo, la educación, la vida silvestre, la sanidad, etc.

Además, se precisa un conjunto de magnitudes cuyo valor, y sobre todo, su evolución, permita determinar si se cumplen o no estos criterios, y que se denominan indicadores. En el conjunto de indicadores aprobado en la Resolución L2 existen dos clases, pues hay algunos de carácter cuantitativo, mensurables por lo tanto, y otros de carácter cualitativo, y que solo se pueden utilizar por comparación a lo largo del tiempo.

Dada la variabilidad de los montes europeos, donde existen los pertenecientes a varias regiones biogeográficas tan distintas entre sí como la taiga de coníferas de los Urales y las cuencas semidesérticas del Mediterráneo almeriense, es lógico que los indicadores nacionales sean distintos para cada caso, si bien debe estar determinada la relación de los mismos con los paneuropeos, a fin de que exista comparabilidad entre ambos.

En el caso de nuestro país, esta adaptación de los indicadores paneuropeos a nuestras condiciones habría que realizarla en tres fases:



- Determinación de cuáles de los indicadores paneuropeos se pueden utilizar directamente como indicadores nacionales, sin variación alguna en su definición y aplicación, y cuales son irrelevantes y no aportan información alguna, por lo que se deben eliminar del conjunto nacional.
- Variación en la definición y/o forma de aplicación de aquellos otros que no se adapten a las condiciones de nuestros montes para lograr que las reflejen de forma fidedigna.
- Adición de otros indicadores no contemplados en el conjunto paneuropeo, pero que sean necesarios para reflejar el cumplimiento o no de alguno de los criterios.

Tal y como se indica en la citada Resolución, y debido a que la sostenibilidad se concibe como un concepto dinámico y en continua evolución, el juego de indicadores nacionales debe estar constantemente en revisión para mejorar su utilidad y reflejar los cambios conceptuales que se puedan producir en él.

Como todo este proceso lleva consigo la toma de datos de campo a lo largo de un periodo de tiempo dilatado, y la necesidad de que sean comparables las distintas mediciones, esta Estrategia Forestal propugna la creación de una *Red Experimental de Mejora de la Gestión Sostenible de Bosques*, en el marco de la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que sirva de apoyo físico para este programa.

La Red estaría formada por montes pertenecientes a las distintas zonas de nuestro país, de distinta titularidad, públicos y privados y distintos modelos de gestión, que se adherirán a ella de forma voluntaria, comprometiéndose a facilitar la información que se les solicite. Se crearía una base de datos centralizada que reúna toda la información, que se utilizaría por parte de la Administración Forestal del Estado y de las Comunidades Autónomas con los fines anteriormente especificados. Los resultados del proceso, junto a la información de la base de datos estaría a disposición de los miembros de la red.

La Administración Central del Estado se haría cargo de los costes de mantenimiento de la Red y de su operatividad.

### **3.2.2. La coordinación de la gestión de interés supraautonómico**

Aunque la gestión de la política forestal es competencia plena de las Comunidades Autónomas conforme a los artículos 149.1.23<sup>a</sup> y 148.1.8<sup>a</sup> de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, existen tres áreas en que estas normas imponen, en títulos horizontales<sup>92</sup>, la necesidad de coordinación.

Por ello se hace necesario mantener la coordinación que actualmente existe en materia de lucha contra incendios forestales y plagas y sanidad vegetal y establecer mecanismos de coordinación de la investigación forestal.

---

<sup>92</sup> Artículos 149.1.10<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup> y la protección civil

### 3.2.2.1. Defensa contra Incendios Forestales

El nivel de gravedad del peligro de incendios exige una política forestal integrada, que incluya las siguientes bases de una acción continuada de prevención:

- Reconocer que el riesgo es permanente, por las condiciones socioeconómicas, y recurrente, por las condiciones climáticas, lo que requiere:
  - La sensibilización de las poblaciones que actúan sobre el monte
  - La conciliación de intereses concurrentes sobre el territorio forestal
  - La vigilancia de este territorio
  
- Reconocer la función del fuego en la evolución de la vegetación forestal, que debe fundamentar:
  - La silvicultura preventiva, integrada en los planes de ordenación y aprovechamientos
  - La regulación del empleo del fuego en quemas de pastos, quemas de matorrales y quemas agrícolas, evitando su criminalización, mediante programas de quemas controladas llevadas a cabo conjuntamente por la población local y la Administración.
  
- Reconocer la complejidad de los trabajos de extinción en el medio forestal, que requieren conocer tanto el territorio como la dinámica del fuego en el monte, utilizando recursos muy variados, lo que obliga a disponer de:
  - Procedimientos de coordinación para el primer ataque
  - Procedimientos de coordinación para combatir los grandes incendios
  - Un sistema coordinado de formación y homologación de personal para poder hacer efectivos esos procedimientos.

Partiendo de las conclusiones de los Informes aprobados por el Senado en 1993 y 1995, así como de los *Libros Rojos de la Prevención y de la Coordinación* redactados en el seno del Comité de Lucha contra los Incendios Forestales (CLIF) en 1997, el objetivo general es **dar un fuerte impulso a la prevención** que permita la reducción del número de incendios y la limitación del impacto del fuego sobre la superficie forestal. Para su concreción, se formulan los siguientes objetivos estratégicos:



- Actuación sobre las causas, tanto inmediatas como estructurales, que propician la aparición de los incendios, para reducir el número de siniestros a los inevitables por causas naturales o accidentales.
- Intensificación de la silvicultura preventiva mediante la aplicación de técnicas que hagan que los montes sean menos combustibles y en consecuencia presenten mayor resistencia frente a los incendios.
- Mantenimiento del potencial de extinción presente, con los perfeccionamientos necesarios que permitan mejorar en lo posible el nivel de eficacia alcanzado.

Estos objetivos deben desarrollarse coordinadamente entre todas las Administraciones, en el marco de la distribución legal de competencias, tanto Comunidades Autónomas como Organismos de la Administración General del Estado. Asimismo deben tenerse en cuenta las líneas de la PAC<sup>93</sup> que pueden influir en el medio forestal. Para desarrollar estos objetivos se proponen las siguientes acciones tácticas:

#### *Acciones relativas a las causas*

- Mejora de los sistemas de identificación de las causas para reducir el porcentaje de las clasificadas como desconocidas, mediante formación de equipos especialmente entrenados y en coordinación con organismos como el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil y otras fuerzas de seguridad autonómicas.
- Investigación de las posibles motivaciones de los incendios intencionados (quemados agrícolas y de pastos, problemas laborales, problemas relativos a la caza, conflictos derivados de la declaración o gestión de espacios protegidos, intereses económicos, urbanísticos o industriales, venganzas, etc.).
- Introducción de normas legales disuasorias del empleo del fuego por intereses económicos y aplicación de las sanciones previstas por la legislación forestal y por el Código Penal.
- Sensibilización de la población para evitar que emplee el fuego en el monte, mediante campañas permanentes en áreas rurales y dirigidas a los escolares, así como campañas estacionales orientadas hacia la población urbana y demás visitantes de las áreas forestales, con la finalidad informativa de advertir de la existencia del peligro.
- Revisión de los posibles efectos no deseados de la aplicación de los sistemas comunitarios de subvenciones a la ganadería extensiva, que pueden conducir a la quema indiscriminada de matorrales.

#### *Acciones relativas a los sistemas de prevención y vigilancia*

---

<sup>93</sup> Política Agrícola Común (de la Unión Europea)

- Refuerzo de la vigilancia móvil con fines disuasorios, fomentando el equipamiento de patrullas municipales en las zonas de mayor riesgo.
- Refuerzo de la cooperación con los Ministerios de Defensa e Interior para un mejor empleo de las Fuerzas Armadas en labores de vigilancia y de extinción, mejora de la formación de aquellas, y establecimiento de sistemas de coordinación.
- Fomento de las asociaciones de voluntarios para la vigilancia preventiva.
- Fomento del asociacionismo forestal para la intensificación de la selvicultura preventiva (áreas cortafuegos, diversificación de especies, quemas controladas, etc.) en montes privados y públicos y el fortalecimiento de la infraestructura de protección (puntos de agua, sendas, pequeñas bases aéreas, etc.).
- Subvención de los trabajos de selvicultura e infraestructuras preventivas que realizan las Comunidades Autónomas por medio del P.A.P.I.F<sup>94</sup>.
- Extensión de los sistemas de predicción del peligro y del comportamiento del fuego mediante refuerzo de la red meteorológica forestal en coordinación con el Instituto Nacional de Meteorología.
- Seguimiento del peligro de incendios mediante una estadística detallada (Base de datos EGIF), continuando la aplicación de la teledetección para evaluación de daños y determinación de riesgos.
- Seguimiento de la aplicación de las subvenciones de Reforestación de Tierras Agrícolas, para que se realicen las adecuadas labores de selvicultura preventiva, así como para que se tenga en cuenta el peligro de incendios en la elección de especies.

#### *Acciones relativas a los sistemas de extinción*

- Mantenimiento de la flota de aviones anfibios y helicópteros para cobertura aérea general con la colaboración del Ejército del Aire y de la Guardia Civil. La cobertura se continuará completando mediante aviones y helicópteros contratados.
- Mejora de la coordinación para hacer frente a los grandes incendios mediante Unidades Aéreas de Coordinación, Unidades Móviles de Meteorología y Transmisiones y Brigadas de refuerzo (BRIF), cuyo número se incrementará para lograr cobertura nacional.
- Mejora en los sistemas de toma de decisiones mediante aplicación a territorios concretos de los métodos informáticos de predicción y simulación del comportamiento del fuego y de gestión de medios.
- Mejora de la formación del personal que interviene en la extinción, mediante el establecimiento de un sistema de cursos normalizados en colaboración con las Comunidades Autónomas, poniendo el énfasis tanto en la eficacia como en la seguridad de este personal.

---

<sup>94</sup> *Plan de Acciones Preventivas contra Incendios Forestales*



- Establecimiento de un sistema de homologación de materiales y equipos a través del Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), para garantizar la calidad y mejorar las economías de escala de las contrataciones que las distintas Administraciones hacen con sus respectivas dotaciones presupuestarias.
- Revisión periódica de los indicadores de índices de peligro, para su constante adaptación a las condiciones reales de cada zona en particular.
- Contrastación de la eficacia en cada caso de los dos sistemas de extinción actualmente en uso, uno basado en los bomberos urbanos y otro en personal rural debidamente especializado, con el fin de aprovechar las ventajas que uno y otro puedan presentar en cada caso.

#### *Acciones relativas a la minimización económica de los daños*

Aunque tradicionalmente solo ha existido una cobertura de los daños personales de quienes son llamados a participar en las labores de extinción de un incendio (modernización del Fondo de Compensación), cada vez es más usual extender la cobertura de los seguros privados a los daños económicos generados por los incendios. Es más, incluso más allá en la cobertura de otros riesgos – viento, nieve, gastos de extinción, etc. – utilizando distintos métodos de valoración basados en los costes de limpieza y reforestación y/o en la evaluación de la producción selvícola del monte y/o en los aspectos paisajísticos, ecológicos y socioeconómicos del monte. El seguro forestal privado es, pues, una herramienta más, que en otros países esta integrada en la gestión del bosque y que ofrece ventajas a empresas y propietarios tanto privados como públicos, ya que permite proteger el patrimonio o los rendimientos que producen los bosques.

Ciertamente la articulación de semejante política es compleja ya que la escasa rentabilidad económica de los montes juega en contra de su aseguramiento. Sin embargo, en la medida en que el seguro privado asume la posibilidad de articular medidas de indemnización por los daños en las propias masas forestales, es probable, a medio plazo, plantearse una política de subvenciones de las primas de seguros o de otro tipo de incentivación de la contratación de éstos. Incluso debería estudiarse la conveniencia de establecer un seguro obligatorio de reforestación basado en el coste de limpiar y repoblación de las áreas afectadas por un incendio cuando éste recorra superficie de un Monte de Utilidad Pública. Debería constituirse un grupo de trabajo especial para el seguimiento de estas tendencias que pudiera, en su momento, plantear la razonabilidad de esta política de subvenciones.

En este mismo sentido, el grupo de trabajo planteado podría estudiar la posibilidad y la conveniencia de la instauración de un seguro público de incendios, que pudiera cubrir aquellos huecos que deja el seguro privado sin cubrir, de la misma forma que los seguros públicos para las cosechas agrícolas.

## *Otras acciones*

El Comité de Lucha contra Incendios Forestales deberá estar abierto a otras posibles acciones menos convencionales tales como la limitación de las reforestaciones en zonas de alto riesgo de incendios o la coordinación con la política agrícola para que ésta fomente roturaciones y cultivos de vid, frutos secos, cáñamo y otros cultivos no combustibles en zonas declaradas de alto interés estratégico como cortafuegos.

### *3.2.2.2. Defensa contra plagas y enfermedades*

Los montes deben ser protegidos contra cualquier alteración que ponga en peligro su supervivencia, su biodiversidad, o impida o menoscabe el uso al que estén destinados. En este aspecto las plagas y las enfermedades, juegan un importante papel de debilitamiento del equilibrio en el ecosistema forestal, que ha de ser evitado.

La protección, debe ser, preferentemente, de carácter preventivo, mediante un seguimiento continuado del estado de salud de los sistemas forestales, su análisis, y el desarrollo de técnicas de actuación, preferentemente selvícolas y biotecnológicas, que impidan o frenen los desequilibrios que puedan producirse en los sistemas forestales. La aplicación de métodos de lucha integrada ha de ser un complemento eficaz a esta labor preventiva.

Es labor conjunta de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas desarrollar las medidas necesarias de vigilancia, localización y control de los desequilibrios que afecten al desarrollo y supervivencia de los ecosistemas forestales españoles. Para ello las Administraciones forestales son responsables de la conservación del estado de salud de sus montes, y el mantenimiento de los equilibrios naturales que en ellos se desarrollan, utilizando los procedimientos necesarios que, sin afectar negativamente a dichos ecosistemas, garanticen su supervivencia y desarrollo futuro.

Las Administraciones forestales deben conocer de un modo puntual y pormenorizado la existencia de factores que desequilibren el estado sanitario de los montes, y arbitrar medidas para evitar los daños que puedan afectar a la supervivencia de los ecosistemas forestales.

Las principales acciones que la Administración Forestal española debe llevar a cabo para la protección de los ecosistemas forestales y su biodiversidad, en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas, son:

- La detección y el seguimiento de la evolución y dinámica de los principales agentes nocivos que afecten a los ecosistemas forestales.
- La detección y seguimiento de nuevos problemas que puedan interferir en la dinámica natural de los bosques españoles.



- El ensayo de técnicas de control biotecnológico, selvícola y naturales que contribuyan al mantenimiento del equilibrio dentro del monte.
- El apoyo técnico y logístico que requieran los Servicios Forestales de las Comunidades Autónomas para el control adecuado de los problemas de sanidad forestal que puedan surgir, y la coordinación de las acciones cuando la situación supere el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma,
- El ejercicio de las competencias y funciones que requiere la sanidad exterior de los productos forestales, adoptando las medidas necesarias para evitar la introducción y difusión de los agentes perjudiciales en el territorio del Estado, así como las que requiere el cumplimiento de los tratados internacionales.
- El registro de productos fitosanitarios a utilizar en los montes.

Para ello la coordinación con la Red de Daños resulta imprescindible. Sin embargo, en materia de plagas y enfermedades, la actuación coordinada se debe determinar en el correspondiente comité o grupo de trabajo delegado de la Conferencia Sectorial para establecer las actuaciones que corresponda acometer a cada una de las Administraciones.

La correcta evaluación de la salud de los bosques españoles tiene otro aspecto de indudable importancia: el control de la sanidad exterior. En la actual legislación las competencias en materia de Sanidad Exterior están asumidas por la Dirección General de la Producción Agraria, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Son los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas quienes deben comunicar a la Subdirección General de Sanidad Vegetal la presencia en su territorio de organismos de cuarentena, es decir *los que tienen importancia económica potencial para el área en peligro donde la plaga no existe, o si existe no está extendida y se encuentra bajo control oficial*<sup>95</sup> así como de otros aún no declarados y que no están presentes en el territorio de la Unión Europea pero que pueden constituir un peligro para sus cultivos o las masas forestales.

Existen laboratorios oficiales de referencia a los que la mencionada Subdirección General de Sanidad Vegetal envía las muestras de vegetales o partes de ellos, que muestran síntomas de estar atacados por algunos de estos agentes nocivos. Estos laboratorios renuevan anualmente un Convenio de Colaboración con la mencionada Subdirección y las muestras pueden ser remitidas por los departamentos de sanidad vegetal de las Comunidades Autónomas o a través de la Subdirección de Sanidad Vegetal. El Servicio de Protección Contra los Agentes Nocivos de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza debe también dirigirse a la mencionada Subdirección de Sanidad Vegetal para denunciar la presencia o la sospecha de presencia de estos organismos cuando, en el ejercicio de sus funciones, por ejemplo en las revisiones sanitarias de los montes que gestiona la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, o en la revisión de los puntos y parcelas de las Redes Europeas, lo advierta.

---

<sup>95</sup> Definición utilizada por la FAO

### 3.2.2.3. Investigación forestal

El desarrollo y aplicación de la Estrategia Forestal ha de apoyarse en una sólida base de conocimiento científico permanentemente actualizado que debe ser proporcionado por la Ciencia Forestal a través de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Sólo así se podrá responder a los compromisos internacionales y aplicar técnicas de gestión sostenible eficaces, nutridas por nuevos conocimientos y experiencias en procesos de innovación continuada, que satisfagan las demandas de cada momento.

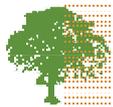
El Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico establece los grandes objetivos de la investigación en áreas científico tecnológicas y áreas sectoriales que han de ser financiados total o parcialmente con cargo al Presupuesto de la Administración Central del Estado. La Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) es el órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional. Los diferentes ámbitos de Investigación y Desarrollo, dentro del Plan Nacional, contemplan los objetivos específicos de cada sector.

Para facilitar la inclusión en el Plan Nacional de líneas de actuación preferentes, se considera necesario disponer de un sistema coordinado que identifique en cada momento los diferentes intereses del sector forestal. Para ello, deberán establecerse los cauces adecuados para incorporar la contribución de los responsables políticos y administrativos, los propietarios y gestores, las empresas e industrias y los agentes sociales y organizaciones ambientalistas a la tarea de identificar los problemas que presentan la consecución, mejora y gestión sostenible de los montes, la obtención de recursos y beneficios para el medio rural, así como la transformación, comercialización y adecuación ambiental de los productos forestales. Este mecanismo ha de propiciar también la coordinación de los criterios de actuación con y entre las CC.AA., al objeto de alcanzar la máxima eficacia del conjunto de recursos científicos y económicos que se asignen por cada Administración.

Este mecanismo también ha de utilizarse para coordinar los criterios y experiencias de las Comunidades Autónomas, bajo cuya responsabilidad recae una parte importante de la investigación forestal, con el fin de lograr la mayor eficacia posible de la totalidad de los recursos científicos y económicos que se asignen a ella.

La Administración General del Estado, en colaboración con las CC.AA., mantendrá en el marco de este sistema coordinado el intercambio de conocimientos e información de los resultados de la investigación realizada por el conjunto de todos los equipos de I+D a fin de optimizar su aplicación. Para ello se desarrollará un sistema de acceso a la información, manteniendo las bases de datos necesarias y promoviendo la formación en nuevas tecnologías.

El apoyo a una Estrategia Forestal Española en la que debe participar toda la Administración de forma coordinada con criterios de sostenibilidad y multifuncionalidad, requiere, de forma ineludible, la elaboración de un Programa de Investigación Forestal. Por otra parte, dicho Programa ayudará a corregir la debilidad estructural del sector forestal y a



valorar los beneficios ambientales y sociales, además de los económicos de unas producciones renovables y deficitarias, así como a facilitar la superación de la escasa masa crítica de equipos humanos con la incorporación de nuevo personal investigador.

Las líneas de investigación deberán, pues, estar orientadas a aportar soluciones a los problemas ecológicos y socioeconómicos que presentan nuestros montes, así como a la aplicación de los criterios de sostenibilidad.

Los organismos competentes en materia forestal pertenecientes a la Administración Central del Estado, debidamente coordinados entre sí y con los responsables en materia de transferencia tecnológica de esta Administración y de la Administración Autonómica, desarrollarán un sistema de acceso a la información y difusión de resultados en materia de investigación forestal, manteniendo las bases de datos necesarias y promoviendo la formación en nuevas tecnologías y la aplicación de los nuevos conocimientos.

En cualquier caso, el sistema coordinado tendrá por función principal dotar de contenido a la parte relativa a forestación del área científico-tecnológica 5 (Recursos Agropesqueros) de la *Propuesta para la Identificación de las Áreas Científicas y Tecnológicas Sectoriales del Plan Nacional de I+D (2000 – 2003)* que está preparando la Oficina de Ciencia y Tecnología de la Presidencia del Gobierno. Igualmente, identificará los proyectos estratégicos incluíbles en las potenciales áreas sectoriales de Turismo y Ocio (Área 1), Patrimonio Cultural (Área 3), Espacio<sup>96</sup> (Área 6), Urbanismo y Ordenación del Territorio<sup>97</sup> (Área 10), Energía<sup>98</sup> (Área 13) y Medio Ambiente (Área 16).

### 3.2.3. Los Planes Ambientales Especiales

Íntimamente relacionados con la política forestal están los problemas ambientales de relevancia global.

El cambio climático todavía se mueve dentro de un área de incertidumbre científica que, no obstante, por aplicación del principio de precaución y debido a que España debe orientarse dentro de la política europea y global, debe también atenderse. Los otros dos son enmarcables dentro de la acción mundial de lucha contra la desertificación, ya que la erosión de los suelos en España es el primer problema tendente a producir este fenómeno.

#### 3.2.3.1. Protección frente al Cambio Climático

La información del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) indica que la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera ha aumentado desde 280 ppm en el año

---

<sup>96</sup> en lo referente a la tecnología para identificar procesos de desertificación y la lucha contra incendios forestales.

<sup>97</sup> en lo referente a la cartografía

<sup>98</sup> en lo referente a la biomasa

1800 a 358 ppm en 1994, es decir casi un 30 por ciento. Este aumento ha sido debido a las actuaciones humanas, principalmente la quema de combustibles fósiles y los cambios en el uso del suelo. Durante la década de los 80 la emisión antropogénica de CO<sub>2</sub> en toda la Tierra se ha estimado en 7.100 millones de toneladas anuales de carbono. Del total, 5.500 millones de toneladas proceden de la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento, y 1.600 millones de toneladas son la emisión neta por cambios de uso del suelo, fundamentalmente deforestación de áreas tropicales.

De esta emisión anual, 3.300 millones de toneladas se acumulan en la atmósfera, 2.000 son absorbidos por los océanos y 500 por el crecimiento de la biomasa de los bosques del hemisferio boreal. Los restantes 1.300 se estima que deben ser absorbidos por los ecosistemas terrestres.

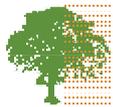
Se calcula actualmente que la cantidad de carbono almacenada en los bosques es aproximadamente 700.000 millones de toneladas, y que una hectárea de bosque contiene de 100 a 200 toneladas de carbono y fija en su crecimiento del orden de 5 a 10 toneladas por hectárea y año, pero las previsiones de los expertos continúan siendo pesimistas, muy especialmente para nuestra área mediterránea, donde a lo largo del período 1993-1995 se pudieron constatar los efectos devastadores de las sequías y las altas temperaturas sobre nuestros montes.

A pesar de las medidas que se tomen para reducir emisiones, las previsiones señalan un más que probable incremento de los gases de efecto invernadero en las próximas décadas, originado por el incremento de la población.

Estas cifras dan idea de la importancia de las masas arboladas que vegetan en buen estado de salud como almacén y como sumidero de gases de efecto invernadero, aunque no es suficiente para impedir el cambio climático. No se debe olvidar, por otra parte, que la deforestación y la combustión de biomasa, incluidas las leñas, contribuyen al incremento de esos gases.

Las obligaciones internacionales de España en este campo se enmarcan en la actualidad en el contexto del Protocolo de Kyoto, que decidió, para los países desarrollados, la disminución de las emisiones de seis gases, de los que el más importante desde el punto de vista forestal es el CO<sub>2</sub>, y, en menor medida el CH<sub>4</sub> y el N<sub>2</sub>O. Este Protocolo ha reconocido expresamente, pese a la incertidumbre científica, la función de los bosques como sumidero de carbono, de forma que aquellos países cuya superficie forestal haya disminuido desde 1990, año que se toma como base de cálculo para las emisiones, pueden ser penalizados según el artículo 3.7 en cuanto a capacidad de emisión.

Por consiguiente, la Estrategia Forestal debe dar la debida prioridad a la determinación de las masas forestales susceptibles de absorber carbono existentes en 1990, y el seguimiento de las superficies deforestadas y reforestadas posteriormente para evitar que una hipotética disminución de superficie total pueda suponer un incremento en las disminuciones de la emisión permitida de CO<sub>2</sub>, ya que ésta es la política acordada en el seno de la Unión Europea como vehículo de cumplimiento de las obligaciones asumidas en Kyoto.



Es evidente que el aumento de la superficie arbolada total debe ser un objetivo a conseguir ya que tiene otras ventajas adicionales para la calidad de vida y el desarrollo de nuestro país.

La experiencia de los últimos años ha puesto en evidencia los efectos de un episodio de sequía sobre los bosques, que se puede inscribir en las previsiones del panel de expertos sobre el cambio climático. Se han registrado daños en la vegetación natural, y especies consideradas como resistentes se han mostrado frágiles y otras tenidas por sensibles han soportado satisfactoriamente las condiciones adversas. Por consiguiente, el Cambio Climático no solo puede ser mitigado por la política forestal, sino que ésta no puede desconocer que las masas forestales pueden verse muy negativamente afectadas por el mismo.

Es urgente poner en marcha programas de investigación sobre la ecología de las especies forestales así como sobre la selección de variedades resistentes a las condiciones previstas por los expertos y elaborar estrategias de amortiguamiento de los efectos del cambio climático.

Para ello, además de la ampliación de las zonas forestales arboladas, fijando objetivos cuantitativos de reforestación, habría que estimular la coordinación entre la Administración Forestal y los distintos centros de investigación nacionales e internacionales, para que la primera tenga acceso a la información disponible sobre los intercambios de gases en las masas forestales y también fomentar los estudios de resistencia a la sequía de las distintas especies forestales y las estrategias de amortiguamiento de los efectos de un cambio climático sobre los ecosistemas forestales.

### *3.2.3.2 Restauración Hidrológico-Forestal*

Las adversidades de relieve y las precipitaciones irregulares en su cuantía y en el tiempo hacen que los fenómenos torrenciales se presenten de forma imprevisible por toda nuestra geografía, especialmente cuando falta una adecuada cubierta vegetal.

Las consecuencias de estos fenómenos, entre los que se incluyen los procesos de erosión hídrica, la sedimentación de materiales y las avenidas súbitas y violentas, se traducen en la pérdida de suelos, pérdidas en cantidad y calidad de las aguas, el entarquinamiento de embalses, las catastróficas inundaciones y la eutrofización de las aguas.

Las actuaciones de Restauración Hidrológico - Forestal buscan los siguientes efectos inducidos sobre la protección de los recursos básicos agua y suelo:

- Efectos relacionados con la protección del suelo
  - Disminución de las pérdidas de suelo por erosión

- Mantenimiento y mejora de la estructura, cohesión y humectación de los suelos
  - Incremento de su permeabilidad, penetrabilidad y capacidad de oxidación e hidratación.
  - Conservación de la estabilidad de los nutrientes naturales del suelo
- Efectos relacionados con la protección del agua
    - Mejora del régimen de escorrentía superficial
    - Incremento del tiempo de concentración de las aguas en los cauces
    - Favorecimiento de la adherencia y estaticidad de la nieve sobre el suelo
    - Incremento de las precipitaciones horizontales y la aportación hídrica heterodoxa
    - Mejora de la calidad de las aguas y disminuir los caudales sólidos de las corrientes hídricas.
  - Otros efectos socioeconómicos y sobre el medio
    - Atenuación de la torrencialidad y subsiguientes daños catastróficos
    - Mantenimiento y mejora de la calidad de los hábitats y su biodiversidad
    - Efecto pulmón atmosférico de la vegetación
    - Efectos estéticos y sociales, ecoturismo, estabilidad rural
    - Protección de infraestructura de poblaciones, de embalses, de carreteras, etc.
    - Beneficios económicos indirectos como la generación de productos renovables

Estas actuaciones, concebidas como conjunto para cada cuenca vertiente, cubren cuatro tipos de actividad

- Trabajos de repoblación forestal para crear cubierta vegetal protectora
- Tratamientos selvícolas para mantener y mejorar la cubierta vegetal preexistente
- Hidrotecnias de corrección de cauces y barrancos
- Trabajos de ordenación y corrección de cuencas especialmente degradadas y/o amenazadas

Dado que el sistema de actuación actual se basa en convenios bilaterales de cooperación para la restauración hidrológico – forestal de cuencas, negociados expresamente con cada Comunidad Autónoma, a partir de la distribución de competencias operada por los Reales Decretos de 1984-85, y dado el escaso rango jurídico que tales normas tienen en el conjunto que configura el marco jurídico de la constitucionalidad, la futura Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales deberá reestructurar las actuaciones de forma que los



créditos financieros disponibles por la Administración acometan la realización de actuaciones en las cuencas que se estimen absolutamente necesarias para los Planes de Cuenca aprobados por el Plan Hidrológico Nacional, actuando como fondo de solidaridad para prevenir y evitar, bien problemas endémicos, bien catástrofes naturales de mayor alcance.

A estos efectos se constituirá un órgano mixto en el que se integrarán representantes de las Comunidades Autónomas, de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas y las Confederaciones Hidrográficas y de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza para elaborar y aplicar el Plan Nacional de Hidrología Forestal cuya prioridad serán las actuaciones de infraestructuras del territorio cuando la erosión esté produciendo claros efectos catastróficos, como inundaciones en ciudades, por ejemplo, de degradación del suelo tendente a la desertificación o de pérdida masiva de aguas por haber perdido el suelo la capacidad de regulación del ciclo hidráulico, todo ello conforme a un sistema de indicadores objetivos debidamente consensuados. Este Plan llevará anejo su correspondiente presupuesto, en el que intervendrán todas las partes, y aunque se incluya como parte del Plan Hidrológico Nacional o en el Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, en ningún modo debe suponer que la responsabilidad de su ejecución sea únicamente de una de las partes - las Confederaciones Hidrográficas o la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, según el caso.

### 3.2.3.3. Lucha contra la Desertificación

Por desertificación se entiende *la degradación de las tierras de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas*<sup>99</sup>. Esta degradación de tierras se materializa mediante diversos procesos como la erosión, el deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas o de las propiedades económicas del suelo, y la pérdida duradera de vegetación natural. Más de dos tercios del territorio español es susceptible de desarrollar procesos de desertificación. De hecho un 40% se encuentra afectado y un 18%, lo que equivale a unos 9 millones de hectáreas, presenta procesos graves de desertificación<sup>100</sup>.

La desertificación y su problemática no se restringe al ámbito forestal sino que, como proceso real, integra numerosos factores y sectores, en particular el agrícola y el hidrológico, mas la lucha contra la desertificación en el ámbito forestal no debe entenderse como el simple aumento de la cobertura vegetal natural de áreas degradadas. Incluye la conservación y restauración de los recursos suelo, agua y vegetación, así como el desarrollo sostenible de las zonas áridas y semiáridas.

Dentro de la conservación de los recursos se contempla la conservación y recuperación de la biodiversidad de las comunidades naturales representativas de las zonas áridas y semiáridas Mediterráneas. Ello no excluye intervenciones de restauración hidrológico-forestal en subcuencas particularmente degradadas donde se ha perdido cualquier

---

<sup>99</sup> Convenio de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, firmado en 1994 y ratificado por más de 120 países y organizaciones entre ellos España y la Comisión Europea.

<sup>100</sup> Borrador de Plan de Acción Nacional contra la Desertificación

traza que las conecte con su teórica situación original y en las que sea preciso corregir desequilibrios acusados de los recursos hídricos que se traducen en inundaciones y pérdida casi total de la regulación natural, pero ello, debido a su importancia en España, debe formar parte de un plan especial como el que se describe en el apartado anterior.

Desde el punto de vista de la Administración General del Estado y concretamente del Ministerio de Medio Ambiente, la lucha contra la desertificación se instrumentó hasta la fecha mediante el Proyecto *Lucha contra la Desertificación en el Mediterráneo* (Lucdeme), creado en 1981 con el fin de determinar las causas y los procesos, explorar sistemas de indicadores y posibles fórmulas de restauración.

El Convenio de Lucha contra la Desertificación y la propia realidad del Sudeste y otras áreas de España imponen, sin embargo, la necesidad de articular un Programa de Acción Nacional contra la Desertificación que, además de incorporar el Plan Hidrológico – Forestal, coordine actuaciones de otros Departamentos y se integre, a su vez, dentro de los previstos en el Libro Blanco del Agua.

*Seguimiento y evaluación.* El punto de partida para el control de la desertificación es el conocimiento de su desarrollo real y potencial en el territorio. Para ello se ha constituido la Red de Estaciones de Seguimiento y Evaluación de la Erosión y la Desertificación (RESEL) del Proyecto Lucdeme. Esta red está constituida actualmente por 41 campos experimentales de los paisajes de la desertificación en España y va a ser ampliada con nuevas estaciones y complementada con informaciones procedentes de otras herramientas tales como la teledetección y los inventarios y bases de datos y cartografías temáticas de los recursos naturales que realizan distintos organismos. La información obtenida es procesada y puesta a disposición de las entidades vinculadas a la planificación y ejecución de acciones contra la desertificación. La Red Euromediterránea de seguimiento y evaluación de la erosión y la desertificación consiste en la extensión de la red RESEL al ámbito Mediterráneo en el marco del desarrollo de la iniciativa de cooperación Euromediterránea cofinanciada por el programa MEDA de la Unión Europea.

*Bioteología en zonas áridas.* Consiste en el ensayo de nuevos cultivos y aprovechamientos para las zonas áridas y en el estudio de la viabilidad de los tradicionales que han perdido relevancia. El objetivo es contribuir al desarrollo y conservación de las zonas áridas mediante la rentabilización de sus recursos genéticos.

*Desarrollo de sistemas sostenibles de agricultura y de pastoreo extensivo en zonas áridas.* Esta línea de trabajo tiene como objetivo la identificación de prácticas y productos agrícolas típicos de zonas áridas y la caracterización del valor nutritivo de nuestra flora forrajera natural como base para una estimación correcta de la capacidad de carga ganadera a soportar por las zonas áridas naturales. Esta línea cobra mayor importancia dada su posible proyección a otros países de nuestro ámbito y su aplicación en estudios de sustentabilidad de fauna salvaje en comarcas mediterráneas.



El Plan contemplará también las actuaciones de cooperación, en especial con los países del Magreb e Iberoamérica. También podrán integrarse en el mismo las actuaciones tendentes a la revitalización de las dehesas que se describen en el apartado 3.2.4.3.1.

### **3.2.4. El fomento de la rentabilidad económica y social de los montes**

La multifuncionalidad como principio básico no puede hacer olvidar, como ya se ha expresado repetidamente, que todo monte, especialmente el mediterráneo se basa en una adecuada gestión, y que ésta solo se puede lograr si se incorpora a la misma el máximo posible del ciclo económico que añade valor, sin olvidar tampoco que la autonomía de las Comunidades Autónomas implica la posibilidad de optar tanto por modelos productivos que resalten el valor de los montes como sector primario, como por otros que terciaricen sus rendimientos económicos.

#### *3.2.4.1. Fomento del sector forestal*

La función de fomento del sector debe corresponder fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, pero el Estado debe concurrir en ella. En especial, la actuación del Estado debería orientarse a las ayudas tendentes a la reforma de las estructuras productivas, favoreciendo la producción de madera y otros productos de calidad y la llegada de rentas a los pequeños propietarios y a los trabajadores que realizan sus actividades en el medio rural forestal o agrosilvopastoral.

Por ello, las ayudas a los diversos programas sectoriales de las Comunidades Autónomas cuyas actividades se incluyan en los programas europeos de desarrollo rural, o bien en programas estatales deben constituir una parte muy importante de la política forestal coordinada con las Comunidades Autónomas, siendo la cuantía de fondos públicos estatales empleados la que permita el mantenimiento del rigor presupuestario.

##### *3.2.4.1.1. Sector de la madera*

Los principales problemas estructurales provienen del reducido tamaño de las explotaciones, de una orografía muy accidentada y, como consecuencia de ello, una reducida red de vías de saca, lo cual aumenta mucho los gastos de explotación. La deficiencia de una red viaria y, en general, el alejamiento de los centros urbanos de los montes, contribuyen a que los centros de comercialización y transformación se sitúen alejados de las explotaciones, con el consiguiente encarecimiento del transporte de la materia prima.

El resultado de todo ello es una escasa rentabilidad para el productor, al que no le queda margen para cuidar su monte y realizar los cuidados culturales imprescindibles para evitar su destrucción en caso de incendio.

## *Acciones estructurales*

- Establecer las líneas de Investigación y Desarrollo Tecnológico que se realizarían en colaboración con otros Organismos, Centros Tecnológicos de las Comunidades Autónomas e Industrias del sector
- Realizar campañas de publicidad hacia el uso de la madera como recurso renovable y ambientalmente adecuado, basándose en los estudios del ciclo completo de vida del material, lo que debe colocar a la madera en ventaja frente a otros.
- Mejorar las operaciones de explotación forestal, las condiciones de descortezado y la eliminación de residuos de corta, mediante la adquisición de maquinaria adecuada, y mecanización del transporte, desde la corta o apeo hasta la puesta de la madera en las industrias de transformación.
- Incentivar en las empresas la aplicación de las Normas de Gestión Medioambiental<sup>101</sup> regulada en la Unión Europea por el Reglamento (CEE) nº 1836/93 y aprobadas por la Asociación Española de Normalización (AENOR)
- Continuar promoviendo la implantación en el sector de los Sellos de Calidad para los productos forestales, que son los que garantizan la correcta aplicación de las normas UNE y los Eurocódigos para la edificación que ya son de obligado cumplimiento en el territorio de la Unión Europea. Un ejemplo puede ser el Sello de Calidad AITIM<sup>102</sup>, que además puede llevar la marca *N* de AENOR. De hecho existen ya normas UNE tanto referidas a madera en bruto como a parquets, puertas, tableros y estructuras de madera para la construcción.
- Modernización y mejora de las explotaciones forestales con el fin de constituir unidades de gestión técnica y económicamente viables.
- Creación, ampliación y modernización de las instalaciones de manejo, almacenamiento y secado de madera, en industrias integradas o conexas a aserraderos.
- Potenciar la promulgación de normas de seguridad tal y como se prevé en el Anexo IV de esta Estrategia, ya que, con independencia de sus elementos éticos, siempre redundará en una mejora de la productividad.

## *Acciones anteriores a la primera transformación*

- Ampliar y mejora de los parques de apilado de madera así como mecanización de las labores realizadas en aquellos, con la mejora en el tiempo y condiciones de apilado;
- Ampliar y mejorar las condiciones de secado de madera, en industrias conexas a aserraderos que tengan la consideración de pequeñas y medianas empresas<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> UNE-EN ISO 14001, 14010, 14011, 14012 y las que las reglamentan como la UNE 150007:1997.

<sup>102</sup> Asociación técnica de industrias de la madera y corcho

<sup>103</sup> Esta consideración se define en el DOCE nº C 213



- Fomento del asociacionismo y ayudas a la mecanización de los trabajos forestales
- Fomento de la formación empresarial.

### *Acciones dirigidas a la explotación y transformación*

En el ámbito de comercialización y transformación los problemas más importantes están en la reducida capacidad de las empresas de explotación forestal, su escasa mecanización, la inseguridad de abastecimiento de materia prima que se realiza mediante subastas o adjudicaciones anuales y, en ocasiones, la falta de transparencia del mercado.

La mecanización en los trabajos de explotación forestal es dificultosa, por lo accidentado del terreno y lo reducido de las explotaciones. En muchas comarcas aún se está utilizando la tracción animal para el arrastre de la madera y el hacha para desramar, siempre que se descortezaba en el monte.

Las acciones de mejora en este sector son las siguientes:

- Promocionar la mecanización de las empresas de explotación forestal, que originan una carestía de la materia prima de los aserraderos;
- Mecanizar del transporte desde la corta o apeo hasta la puesta de la madera en las industrias de transformación, con sustitución de la tracción animal, existente en muchas zonas, por la tracción mecánica, en los trabajos de arrastre de madera y saca a cargadero;
- Mejorar de las condiciones de descortezado con inclusión de máquinas adecuadas, a fin de mejorar los rendimientos y abaratar el coste de descortezado;
- Permitir una eficaz eliminación de los residuos de la corta, evitando así la posible propagación de incendios forestales.

### *Acciones dirigidas a facilitar la comercialización: La certificación forestal*

El diagnóstico ha puesto de relieve que, sin perjuicio del fomento de la competencia en los mercados, la integración de los circuitos de comercialización mediante el seguimiento del origen sostenible de la madera base no solo puede contribuir a evitar el cierre de mercados nacionales e internacionales sino que sirve, igualmente, para ajustar las estructuras de comercialización. El seguimiento del producto a lo largo de todo su ciclo productivo, desde el monte ordenado hasta su venta como producto acabado en forma de papel, tablero, mueble, etc., obliga a ajustar, no solo la documentación de los procesos de transformación o producción, sino también éstos mismos. Además, una vez documentado un proceso de producción a efectos de certificar la trazabilidad del producto origen, es más fácil constatar sus defectos y por tanto mejorar la calidad del proceso (ISO 9.000) y su gestión ambiental (ISO 14.000).

La certificación de sostenibilidad del origen, pues, no solo favorece la ordenación del monte de procedencia (la certificación forestal no es sino el seguimiento en el mercado del producto del monte ordenado), sino también la mejora de la calidad de los procesos de transformación.

Por consiguiente debe constituir también una pieza básica del sistema el fomento de la actividad de certificación, manteniendo la debida neutralidad en cuanto a que ningún sistema de certificación debe restringir las normas de la competencia.

Además, debe trasladarse, siempre dentro del marco que proporciona la Organización Mundial de Comercio y el sistema de la Convención sobre el Tráfico Internacional de Especies Amenazadas (CITES) la exigencia de dicha certificación en la política exterior del Estado, fomentando también, en colaboración con la oficina de la Iniciativa BIOTRADE de la UNCTAD, la actuación equitativa de los empresarios españoles en la importación y puesta en valor de recursos biológicos de países en vías de desarrollo.

La certificación, en general, es definida<sup>104</sup> por ISO como un proceso por el cual una tercera parte independiente da un certificado escrito de que un producto, proceso o servicio se produce o realiza de acuerdo a unos requerimientos especificados. Cualquier sistema de certificación debe proporcionar una consideración igual de los aspectos medioambientales, sociales y económicos. Se debe tender a tener unas normas de gestión forestal a escala nacional o incluso subnacional compatibles con unos principios y criterios internacionalmente aceptados. Los principios básicos para una buena certificación forestal requieren, una definición de buena gestión forestal de acuerdo con las Convenciones y Acuerdos de Río y la Conferencia para la Protección de los Bosques en Europa. Declarar simplemente que la procedencia de madera es de determinada procedencia u origen geográfico, inducirá a error ya que no es sinónimo de gestión sostenible.

El papel pleno de la certificación forestal es incentivar y proporcionar un sistema de ecoetiquetado con dos componentes:

- 1.-Auditoria forestal: inspección de la gestión forestal comparándola con unas normas especificadas
- 2.-Asegurar un mercado para los productos certificados

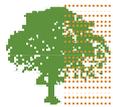
La ISO desarrolló recientemente normas internacionales sobre las declaraciones ambientales, incluyendo las eco-etiquetas. El objetivo del eco-etiquetado es disminuir el estrés sobre el medio ambiente provocado por el consumo de productos y servicios (ISO 14020, objetivo cláusula 3).

Cualquier sistema de certificación forestal creíble debe cumplir los siguientes principios básicos:

1. Lograr dos objetivos principales:
  - a. mejorar indirectamente la gestión forestal

---

<sup>104</sup> ISO/EC guide 2 :1991



- b. asegurar un acceso al mercado de los productos certificados
2. Disponer de normas forestales nacionales o subnacionales compatibles con unos principios y criterios generales internacionalmente aceptados
3. Estar incluido en un marco de trabajo global que facilite el reconocimiento y credibilidad internacional, así como el desarrollo de normas justas y aplicables en el terreno.
4. Asegurar la participación de un amplio rango de interesados
5. Ser voluntario
6. Asegurar una evaluación por una tercera parte independiente
7. Proporcionar normas objetivas y cuantificables en el terreno
8. Ser transparente para todas las partes implicadas y para el público en general
9. Asegurar la certificación a nivel de unidad de gestión, siendo económicamente rentable, y equitativa con los pequeños propietarios forestales
10. Asegurar un compromiso activo del propietario/gestor de la unidad forestal certificada.
11. Tener aceptación por un amplio rango de partes implicadas y creíble por los consumidores, organizaciones sociales y ONGs ambientalistas.
12. Estar regulada por las fuerzas del mercado

### **3.2.4.1.2. Sector del corcho**

Los principales problemas estructurales del alcornocal son consecuencia del abandono que se ha producido en su tratamiento debido a la escasa rentabilidad de los últimos años, la desaparición del pastoreo del ganado porcino (montanera) y también la disminución considerable del aprovechamiento de las leñas para carboneo y como combustible del hogar.

Con todo ello, la rentabilidad del alcornocal ha dependido, exclusivamente, del corcho y este producto por sí solo no ha tenido el suficiente valor como para estimular a los propietarios privados, que poseen el 92% de los alcornocales, a invertir en las necesarias labores de conservación y renovación de las masas de alcornocal.

El asociacionismo en el sector corchero es importante y está dividido en dos grandes bloques; el subsector productor y el subsector industrial y comercial.

En cuanto al sector de transformación, una gran parte de las industrias preparatorias son antiguas y mal concebidas; igualmente puede indicarse que las industrias taponeras, sobre todo en lo referente a las pequeñas industrias (que suponen cerca del 70% del total), tienen su parque de maquinaria antiguo, sobre todo en lo que respecta a las fases de perforación y clasificación.

La preparación del corcho en plancha, es decir, el cocido, recortado, escogido, prensado y enfardado, genera un valor añadido que supone un 80%. La segunda transformación del corcho tiene costes muy variables, por la diversidad de productos que se obtienen. En la fabricación de taponeras, que es la principal manufactura del corcho, el valor añadido supone más del 150% del valor del corcho en plancha.

## *Acciones dirigidas a la explotación, transformación y comercialización*

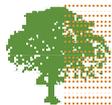
- Modernizar las instalaciones existentes, que cuentan con maquinaria obsoleta y las hace escasamente competitivas y creación de nuevas industrias de molienda y trituración, para satisfacer la demanda de la producción.
- Mejorar las instalaciones de preparación de corcho en plancha y creación de otras nuevas sustitutorias de las más obsoletas.
- Aumento del número de instalaciones de preparación del corcho, en las zonas de producción, y modernización de las existentes, con maquinaria más sofisticada, con el fin de mejorar los rendimientos de las mismas.
- Instalación de industrias taponeras que consuman corcho preparado en plancha con el fin de evitar la exportación de corcho poco elaborado, ya que sólo el 20% del corcho en plancha se transforma en tapón, quedando el 80% como residuo, materia prima para trituración
- Instalación de industrias taponeras que consumen corcho en plancha y corcho aglomerado y modernización de las existentes, permitiendo un mayor valor añadido en las elaboraciones del mismo.
- Aumento de industrias manufactureras que aprovechen los subproductos no aptos para taponeras y que permitan revalorizar la materia prima, en beneficio de los productores, así como modernización de las instalaciones existentes.
- Promoción de los productos aislantes a base de corcho, que reúnen el poder aislante, el de retardante del fuego y la gran durabilidad de este material, utilizando para ello corcho triturado de baja calidad

### **3.2.4.1.3. Sector de las plantas aromáticas y medicinales**

España, debido a su localización geográfica y peculiar ecología, sustenta una flora medicinal y aromática abundante y variadísima, formada por más de un millar de especies y variedades, entre las que existen numerosos endemismos, estando representadas entre ellas las principales especies de interés industrial de la flora europea y norteafricana.

Las empresas que se dedican a la explotación, procesado y tratamiento de las plantas aromáticas y medicinales, actúan con equipos muy rudimentarios, sin la suficiente tecnología para obtener productos de calidad y, sobre todo, productos normalizados, tal como los requieren las industrias transformadoras.

Es necesario instalar nuevas industrias y modernizar las existentes, para poder tratar y procesar adecuadamente estas plantas, por lo que la acción correspondiente a este sector consiste en la instalación y modernización de las industrias de tratamiento y procesado de plantas aromáticas y medicinales, para dar salida a la amplia producción del sector.



Con independencia de ello, al constituir el recurso biológico un componente de la biodiversidad, debe enmarcarse su fomento y protección dentro de las obligaciones de control de acceso a estos recursos que impone el Convenio de Diversidad Biológica<sup>105</sup>. Por consiguiente, la identificación de las formas de actuación del sector privado y su fomento para que genere retornos a las comunidades donde dichos recursos se han salvaguardado debe enmarcarse en las actividades del grupo de trabajo que se ha constituido para el estudio del control de acceso y el comercio ético de los recursos biológicos españoles como aplicación de la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.

En la medida en que, además, muchas de estas plantas sean típicas de zonas áridas o semiáridas, su fomento formará parte del Programa de Acción nacional contra la Desertificación ya descrito en el apartado 3.2.3.3.

Por todo ello, una política de potenciación de este recurso debería de pasar por:

- Investigar sobre la composición química de los numerosos quimiotipos existentes, así como la posible normalización y puesta en cultivo de las especies más interesantes.
- Divulgar la información sobre el cultivo y comercialización de las plantas aromáticas y medicinales más apropiadas a través de fichas técnicas.
- Instalar y modernizar las industrias de primera transformación de tratamiento y procesado de plantas aromáticas y medicinales (secaderos industriales y destiladoras de arrastre por vapor), para dar salida a la amplia producción del sector.
- Incentivar la formación de asociaciones de productores y favorecer los contactos con la industria utilizadora de planta y aceites esenciales.

#### **3.2.4.1.4. Biomasa**

El diagnóstico de la Segunda Parte de esta Estrategia describe el marco en el que se está fijando la política en materia de utilización de productos forestales como biomasa para la producción de la energía. Con el objetivo de fomentar el aprovechamiento energético de la biomasa como un recurso más de los montes generador de riqueza y compatible con otros usos, se establecerán los mecanismos que permitan desarrollar y poner en práctica las siguientes acciones estratégicas:

- Aprovechamiento de los residuos procedentes de cortas y trabajos selvícolas, definiendo zonas de actuación silvoenergéticas entre aquéllas que reúnan, simultáneamente, la necesidad de actuar desde el punto de vista forestal y la potencialidad energética. En estos casos, se mantendrán los recursos económicos para la correcta ordenación y mejora de las masas, de forma que, simultáneamente, se permita el establecimiento y la fijación de la actividad energética.

---

<sup>105</sup> *Río de Janeiro, 1992*

- Realización de cultivos forestales con orientación energética en terrenos actualmente con usos agrícolas, incorporando las ayudas que para reforestación se establezcan con fondos del FEOGA, de forma que se incremente el valor añadido resultante del conjunto de estas actividades".

### **3.2.4.1.5. Productos no madereros**

#### **a) Resina**

Los principales problemas estructurales del sector resinero se derivan de los elevados costes de extracción, la estructura minifundista del sector resinero español, las bruscas oscilaciones del precio, la implantación en otros países de nuevas técnicas de resinación más productivas con menor coste, a la vez que en el aumento del consumo de productos substitutivos procedentes del petróleo, lo que ha producido una reducción en la demanda de colofonia y aguarrás a nivel mundial, sin que sea previsible un incremento a corto plazo.

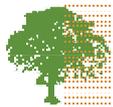
A finales de la década de los años 60 entran con fuerza en el mercado los productores chinos, brasileños, argentinos, rusos y estadounidenses, principalmente. Esto provoca un descenso progresivo de la producción nacional que pasa del orden de 40,000 toneladas en el 68 a menos de 2.000 en 1.991, aunque a partir de entonces se nota un ligero aumento, situándose actualmente cerca de 5.000 toneladas.

Hoy por hoy, el futuro sectorial es impredecible. Parece claro que, en las circunstancias actuales, la más mínima mejora en la productividad de este aprovechamiento resultaría de enorme trascendencia.

#### *Acciones dirigidas a la explotación, transformación y comercialización*

Conseguir un incremento de la producción resinera por dos vías posibles: incremento físico de la producción individual de cada pino a través de la mejora genética o desarrollando nuevos métodos extractivos que se deriven en una mayor producción de cada pino o en una relación más favorable entre los beneficios económicos obtenidos y el número de horas empleado para la actividad.

- Modernizar las industrias de transformación de la miera en aras a conseguir un aumento de la producción y una diversificación de la misma para obtener subproductos de la colofonia y del aguarrás que tengan salida en el mercado.
- Fomentar el empleo de sistemas de destilación que obtengan rendimientos finales elevados así como una automatización de los procesos.
- Regular la comercialización de la colofonia y el aguarrás, de forma que el precio se estabilice y se asegure, de esta forma, la rentabilidad del sector.



## b) Piñón

El interés por esta especie se justifica por varias razones, entre las que cabe destacar:

El creciente interés por el fruto del *Pinus pinea*, que ha llegado a convertirse en el aprovechamiento principal y de mayor valor económico en gran parte de los pinares de piñonero españoles, como consecuencia de la ascendente demanda del piñón, muy apreciado entre los frutos secos por su calidad.

El papel del pinar de pino pionero como recurso natural no se limita a su función generadora de aprovechamientos forestales tradicionales, que ha permitido su persistencia y conservación, los montes de *Pinus pinea* forman parte fundamental del medio perceptivo de las comarcas pinariegas y son aceptados como lugares de ocio y esparcimiento por su singular valor paisajístico.

Los mayores productores a nivel nacional son Girona y Córdoba. En total, España produce entre el 40% y el 60% de la producción mundial, dependiendo de los factores climáticos y de la vejería de la especie. Casi toda la producción se exporta a Japón, que es el mejor pagador, y el resto de la producción se queda dentro de nuestras fronteras con destino a la industria de la confitería.

En base a lo anterior, se desprende que estamos ante un sector en auge con posibilidades de ampliación. Por tanto, entre las medidas posibles a adoptar para fomentar dicho sector cabe destacar:

- Disponer de material forestal de reproducción con calidad genérica adecuada, ya que la semilla es el principal método de propagación en la actualidad. Dicha medida permitiría garantizar unas plantaciones sanas y con crecimientos vigorosos así como un aumento en la producción.
- Modernizar el proceso de transformación de la piña hasta la obtención del piñón para conseguir aumentar su rentabilidad.

## c).Hongos

Sin duda, al hablar de aprovechamiento micológico en el bosque hemos de hacer especial mención a las especies micorrícicas, ya que las principales especies fúngicas que se comercializan son de este tipo. Por otra parte, las masas forestales más abundantes son dependientes de estas asociaciones simbióticas,

Los aprovechamientos micológicos no se pueden considerar tradicionales en los montes, ya que salvo algunas excepciones su recolección se inició el presente siglo. Por tanto, nos encontramos con un aprovechamiento de reciente implantación cuyas consecuencias a medio y largo plazo son desconocidas, lo que ha generado una fuerte

demanda de información de propietarios, gestores forestales, recolectores, conservacionistas, etc..

De esta forma, una de las principales medidas a adoptar para el fomento de este sector es la investigación forestal encaminada a definir las características del recurso, normas básicas de aprovechamiento, posibilidad de mejora del mismo, y compatibilidad con otros aprovechamientos, entre otras cuestiones.

En base a los resultados obtenidos se debería proceder a una regulación de su aprovechamiento de forma que se haga ordenadamente y de forma sostenida.

#### d) Castañas

La recolección de la castaña se sitúa en un punto intermedio, pues existen zonas donde se cultiva como cualquier otro frutal y zonas en las que se encuentra en el monte y recibe los cuidados selvícolas acordes con la especie y finalidad que persigue.

La producción a nivel nacional se sitúa sobre las 20.000 toneladas anuales con un precio de mercado del orden de 1.700 millones de pesetas.

El destino de la producción suele ser el consumo directo y la confitería, aunque también se aprovecha en montanera,

Cabe destacar que la producción de la especie varía mucho según se trate de monte alto o monte bajo, por lo que una de las medidas más urgentes a adoptar para fomentar dicho sector es la transformación de las masas de monte bajo susceptibles de aprovechamiento de castaña a monte alto, para mejorar su rendimiento.

Debido a que la mayor parte de la producción se obtiene de castaños de particulares, otras de las medidas a adoptar es el establecimiento de ayudas para conservar en buen estado dichas masas y conseguir una mejor producción.

Finalmente, uno de los problemas que asolan a los castaños es la tinta (*Phytophthora cinnamomi*) y el chancro (*Cryphonectria parasitica*) que pueden llegar a matar los ejemplares afectados, por lo que la planificación de los tratamientos fitosanitarios adecuados para prevenir dichas enfermedades es otra de las medidas que se debe adoptar, debiendo ser supervisada por técnicos especializados.

#### 3.2.4.2. El fomento de los usos terciarios del monte

El apartado 5 del Diagnóstico – Parte Segunda – de esta Estrategia Forestal describe el creciente valor añadido de los usos terciarios y la importancia que tienen para la práctica forestal de algunas Comunidades Autónomas.



El objetivo general de fomento de los usos terciarios puede desagregarse en otros más concretos:

- Evaluar el patrimonio existente. Es necesario conocer la oferta existente en la actualidad, el potencial de las distintas zonas, y su capacidad de atracción para los diferentes usos.
- Establecer los mecanismos necesarios para lograr una comunicación fluida entre los ciudadanos y los planificadores. La comunicación debe establecerse en las dos direcciones, tanto para que los ciudadanos puedan expresar sus preferencias, como para que puedan conocer la diversidad de la oferta existente en cada momento.
- Garantizar la sostenibilidad del recurso natural. En dos sentidos: preservando sus niveles de calidad ecológica y estética y manteniendo su capacidad para el uso social en el futuro.
- Aumentar la oferta de uso social. El incremento de oferta se refiere, por una parte, al aspecto cuantitativo, y por otra, a la diversificación de la misma, tanto en diferentes tipos de áreas, como en las posibilidades dentro de cada una de ellas.

#### *Acciones a realizar*

Están encaminadas a conseguir un objetivo concreto, aunque pueden ser subsidiarias de acciones recogidas en otro programa. En cualquier caso, todas ellas contribuyen de forma sinérgica a la consecución del objetivo general.

- *Mapa de Paisajes Españoles y Listas de Paisajes de Interés Europeo.* Confección de una cartografía con las unidades de paisaje de todo el territorio nacional. Recogiendo su calidad intrínseca y adquirida, su fragilidad y su capacidad para acoger los diversos tipos de actividades de uso social. Esta acción se acometerá en coordinación con las acciones previstas al respecto en la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.
- *Catálogo de instalaciones recreativas.* Confección de un catálogo de los puntos donde existen instalaciones para la práctica del recreo al aire libre, se incluirían las zonas deportivas sólo cuando existan instalaciones.
- *Mantenimiento de las instalaciones existentes.* Una forma de que no disminuya la demanda por zonas que ya están alteradas es mejorando el estado de las instalaciones y facilitando su acceso. Un aspecto que influye decisivamente en el demanda de un área es su estado de limpieza, en consecuencia, el mantenimiento cuidará especialmente este aspecto.
- *Incorporación de terreno privado a la oferta recreativa.* Una forma de aliviar la presión sobre los espacios públicos es incorporar terrenos privados a la oferta recreativa. La acción prevé determinar dónde serían útiles esas incorporaciones (en zonas de escasez de terreno público, en situaciones periurbanas sometidas a fuerte presión, etc.) y el establecimiento de las compensaciones a los propietarios privados que se incorporen al plan. Esta acción supone, además, un incremento de oferta.

- *Recuperación de zonas degradadas.* Existen zonas degradadas que pueden recuperarse para el recreo, especialmente para los deportes al aire libre, que son más independientes del entorno. La acción prevé la determinación de dichas zonas, su demanda potencial y, eventualmente, su recuperación efectiva.
- *Potenciar los centros de interpretación.* En las zonas con especiales valores naturales los centros de interpretación son una pieza importante en la educación ambiental de los ciudadanos, a la vez que sirven como centro de acogida e información (tanto descendente como ascendente). La acción prevé la determinación de las áreas con la suficiente demanda como justificar el centro y, eventualmente, su construcción.
- *Servicio de información recreativa.* Las nuevas tecnologías de la comunicación permiten llegar de forma muy ágil y barata a los ciudadanos. La acción se concreta en actualizar el catálogo de áreas e instalaciones recreativas y publicarlo también por Internet, junto con un programa que permita a los usuarios la selección de la instalación recreativa, que más se ajuste a sus circunstancias particulares. El sistema, además, puede recoger las preferencias de los usuarios.
- *Incorporar nuevas actividades recreativas a las áreas existentes.* Las áreas recreativas tienen un ciclo de vida que se inicia con el descubrimiento, continúa con la utilización intensiva y acaba con el desuso. La acción consiste en estudiar la capacidad de las áreas existentes para recibir nuevas actividades que permitan diversificar su oferta recreativa y posteriormente, realizar el necesario acondicionamiento. Se persigue, tanto diversificar la oferta, como posibilitar que las nuevas áreas que se creen, supongan un incremento de oferta neto.
- *Nuevas instalaciones.* Con una demanda todavía en ascenso, parece necesario seguir incrementando el número de instalaciones disponibles. El énfasis debe ponerse, en las que ayudan al desarrollo del turismo rural (sendas, vías pecuarias) y en las que pueden contribuir (destinos alternativos) a aliviar la presión de áreas ya sobrecargadas (entornos periurbanos y zonas protegidas).
- *Regular el uso* de vehículos “off-road” en los montes dejando claro y supervisando cuáles son las sendas y pistas (exclusivamente éstas) en las que se puede practicar esta modalidad de deporte/excursionismo.

Todas estas competencias corresponderán a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las de la Administración General del Estado relacionadas con la coordinación con ámbitos internacionales. España ratificaría el Convenio Europeo del Paisaje cuyo anteproyecto fue aprobado por la Asamblea de Poderes Locales y Regionales de Europa en Estrasburgo en mayo de 1998, por lo que la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales se limitaría a consagrar esta función social en su texto y a crear, si fuera necesario rango de Ley, los foros institucionales necesarios para articular la colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas

El Programa que acabe articulándose para la puesta en valor de la Red Natura 2000 conforme a la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica tendrá el uso recreativo (siempre que no sobrepase la capacidad de carga) como



uno de los que proporcione recursos a los entornos socioeconómicos de los Lugares de la Red (ZEPAs y LICs) y deberá tener por finalidad maximizar estos recursos y la redistribución de las rentas entre las poblaciones locales.

Respecto a la **caza y la pesca fluvial**, cuyo valor hoy en día se encuentra ya más cercano a los usos terciarios – recreativos – del monte, las actuaciones a emprender se acordarán en el foro, recién creado por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente del 1 de diciembre de 1998, del Observatorio Interautonómico de la Caza y la Pesca Fluvial.

Las Comunidades Autónomas y los observadores permanentes – Federaciones de Caza y de Pesca, Aproca, etc. – determinarán en ese foro interautonómico las medidas más apropiadas para el fomento sostenible de ambos sectores.

### *3.2.4.3. Recuperación de espacios rurales*

Las actuaciones singulares en dehesas, zonas de alta montaña y vías pecuarias también contribuirán a acabar de articular las políticas forestales. Los problemas de degradación de espacios rurales ya explicados se acentúan en estos ecosistemas tradicionales, que son el resultado de un equilibrio entre la Naturaleza y la población rural, y que están basados en un uso extensivo del suelo.

#### *3.2.4.3.1. Dehesas, montes adeshados y otras formaciones con usos agrosilvopastorales.*

La mitad meridional de nuestro país se caracteriza por una prolongada sequía estival y una fuerte insolación. En estas condiciones la presencia del árbol es fundamental para el desarrollo de la hierba ya que la sombra del árbol impide que el horizonte superior del suelo alcance altas temperaturas atenuando la transpiración de la vegetación y prolongando su período vegetativo. Por otro lado si el árbol es perennifolio evita el excesivo enfriamiento del suelo y es causa de un mayor crecimiento de la hierba durante el invierno.

Las dehesas españolas se han formado generalmente en zonas de valle o de meseta mediante el aclareo de encinares, quejigales y alcornocales con lo que se ha dispuesto de un alimento para el ganado, la bellota, en épocas de carencia de hierba. También pueden incluirse en esta categoría las masas muy aclaradas de pino piñonero y fresno. Estos pastizales arbolados son de una gran utilidad para el hombre y constituyen un medio confortable para el ganado que puede defenderse de las altas temperaturas estivales a la sombra del árbol. Para su mantenimiento hay que extremar las precauciones para que no sea invadido su suelo por matorrales tipo jaras y jaguarzos, principalmente.

El clamor social por la escasa rentabilidad de estas dehesas, sistema agrosilvopastoral milenario, de alto valor ecológico, hace urgente la elaboración de un plan coordinado con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que permita su conservación y mejora, así como destinar al mismo parte del programa de empleo de desarrollo rural.

Constituyendo los montes adehesados una forma de explotación especialmente adaptada a las características propias de la España Occidental, merecen ser dotadas de una atención adecuada destinada a la mejora del arbolado, procurando el aumento de su fructificación, sin olvidar la importancia del aprovechamiento que se hace del estado herbáceo, por lo que la conservación y mejora de los pastizales debe figurar como punto obligado en los planes de trabajo que para estos montes se realicen.

Para la mejora de los pastizales, tanto en las dehesas como en general en todas las superficies de los montes dedicadas a tal aprovechamiento, deben ser tenidas en cuenta tres aspectos:

- La mejora del pasto mismo, mediante extirpación del matorral y especies indeseadas, propagación artificial de las especies adecuadas donde sea necesario, saneamiento de las partes encharcadas, recogida de piedras, abonos, riegos, etc.
- Mejoras tendentes a facilitar la ejecución del aprovechamiento, aumentando el valor del pastizal mediante la apertura de veredas de tránsito que permitan al ganado llegar sin fatiga a los distintos lugares del monte sin pisotear el pasto en regeneración, instalación de abrevaderos y fuentes y encerraderos y abrigos para el ganado.
- Mejoras en el modo de realizar el aprovechamiento, procurando que la clase de ganado sea la más indicada en cada caso, y que el número total de cabezas no exceda nunca el que pueda sostenerse debidamente alimentado sin perjuicio del pastizal.

Pero, además, el fomento de estas estructuras debería abarcar al de la totalidad de sus rendimientos desde un punto de vista integral, incluidos los factores culturales. Esta actuación debería extenderse a todas estas formaciones, aunque no reciban tradicionalmente el nombre de dehesas, propio de algunas regiones de España, pues, a modo de ejemplo, el fomento de actuaciones integrales de apoyo a los *sotos de castaño* presentes en las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias y Castilla y León, entre otras, que son en gran medida equiparables a las dehesas mediterráneas.

Dado que las competencias sobre los aspectos agroganaderos de las dehesas corresponden al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, tanto este Departamento como el Ministerio de Medio Ambiente conjuntamente con las Comunidades Autónomas elaborarán un Plan Español de Dehesas que unifique y de coherencia a las actuaciones de todas las Administraciones. Podría incluso pensarse en el mantenimiento de un Centro de Investigación y Desarrollo de este ecosistema tan extendido y tan valioso desde el punto de vista cultural y de la diversidad biológica de España.

Se integrarán en este Plan las actuaciones ya emprendidas conjuntamente con Portugal en el marco del Anexo IV del Convenio de Lucha Contra la Desertificación.



### **3.2.4.3.2. Zonas de Agricultura de Montaña**

Muy similar es la situación de las zonas de agricultura de montaña, progresivamente abandonadas. La identificación de las áreas en que la política de la Unión Europea trata de fijar la población, para estudiar hasta qué punto es factible en ellas una gestión forestal puede suponer una alternativa que evite su degradación.

Esta gestión no debe limitarse a los montes arbolados, maderables o protectores, sino que debe dar una importancia grande a los pastizales de montaña, cuyo aprovechamiento estacional proporciona una renta complementaria muy importante a las poblaciones que se trata de fijar.

El Ministerio de Medio Ambiente colaborará más intensamente con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y con otros Departamentos y Comunidades Autónomas en el fomento de actuaciones y programas que contribuyan a generar rentas en estas zonas para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130.2 de la Constitución.

### **3.2.4.3.3. Vías pecuarias**

Las vías pecuarias, a pesar de su secular abandono, todavía son utilizadas por una parte de la cabaña ganadera nacional tanto en régimen trashumante/trasterminante cuanto en régimen extensivo local (en total, 700.000 cabezas lanares y 100.000 vacunas), y, en todo caso, constituyen las rutas tradicionales de penetración en los pastizales de montaña y en las dehesas de invernada.

Sin embargo, las actuaciones en este marco tienen ya la reciente solidez de que el marco competencial está perfectamente delimitado por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, por lo que las actuaciones precisas tendrían que concretarse mediante acuerdos del Consejo de Ministros sobre ayudas y subvenciones.

Este mismo esquema, con reunión decisoria de la Conferencia Sectorial remitida al Consejo de Ministros, debería utilizarse para las ayudas a dehesas y zonas de alta montaña que tengan su base en subprogramas de biodiversidad y/o forestales.

## **3.3. EDUCACIÓN AMBIENTAL**

La percepción que la sociedad tenga del monte en su conjunto, tiene una considerable incidencia en la proyección de futuro de la propia Estrategia, por lo que conviene establecer los objetivos y líneas de actuación prioritarias que contribuyan a un mejor conocimiento y valoración de los bosques, de los recursos que de ellos se extrae y de la dependencia global que de ellos existe.

No sólo se debe pretender el aprendizaje y puesta en práctica de conocimientos y experiencias, sino buscar, además, en todo momento la implicación social a través de la generación de actitudes y aptitudes congruentes con los fines propuestos en el documento.

Dar a conocer el monte como un sistema natural básico para la vida, duradero y sostenible resulta una de las prioridades fundamentales.

En su conjunto los objetivos que deben inspirar la línea de educación ambiental deben ser:

- Favorecer el conocimiento del monte, nuestra relación con él, y su multifuncionalidad.
- Propiciar la interrelación entre agua, suelo, aire y el monte.
- Hacer comprensibles técnicas forestales de gestión sostenible del monte que propicien su conservación y mejora. Relacionar la palabra Recurso con Monte.
- Generar un conocimiento ajustado sobre la realidad forestal española en relación con la propiedad, el valor económico, la diversidad biológica que contiene y su problemática actual.
- Generar una conciencia global que relacione el concepto de desarrollo sostenible con el de monte.
- Fomentar el conocimiento de las cualidades de los productos forestales como materias primas naturales, renovables, recuperables, y compatibles con el medio ambiente

Para el cumplimiento de estos objetivos será preciso desarrollar diversas programaciones que tengan establecidos de forma clara tanto aspectos de carácter metodológico como el colectivo de destinatarios al que se dirigen las actuaciones.

Teniendo en cuenta los destinatarios, las líneas principales de actuación y las prioridades principales reflejadas en los diversos capítulos que figuran en la estrategia forestal, la concreción de un programa de Educación Ambiental debe contemplar los siguientes aspectos:

### *Sistema Educativo*

En las acciones dirigidas al sistema educativo en su conjunto se ha de buscar la integración dentro de las programaciones existentes y dinamizar programaciones de Educación Ambiental específicas para los distintos niveles de formación, tanto en la labor de creación de materiales y guías didácticas como en la formación de formadores sobre estos aspectos.

En este sentido se deben establecer cuatro niveles genéricos de desarrollo coincidiendo con la división global de Preescolar – Primaria - Secundaria y Bachillerato – Universidades, o equivalente.



La labor principal debe residir en favorecer el conocimiento y aprendizaje de los elementos que configuran el monte, su funcionamiento, la relación que tenemos con él y la gestión consecuente para lograr un desarrollo sostenible que garantice su conservación, mejora y su entrega a las generaciones futuras.

Se deben propiciar las relaciones entre las instituciones responsables de la formación de formadores y de aplicación de nuevas programaciones con aquellas otras con responsabilidad ambiental en materia forestal, para coordinar esfuerzos y optimizar los recursos empleados.

### *Colectivos sociales diversos*

Con el fin de favorecer una mejor comprensión y mejorar el establecimiento de códigos de conducta adecuados en los diversos colectivos que articulan la sociedad española, se establecerán diversas actuaciones encaminadas a involucrar e incidir sobre colectivos de interés en relación con la Estrategia.

Para ello se propiciará la creación de un sistema de información y comunicación básicas en relación con el monte en el que se intente dar respuesta a:

- Características y relación de los Montes Españoles.
- Normas de uso y disfrute
- Inventario de zonas destinadas al ocio y recreo.
- Relaciones de diversas profesiones con el monte.
- Información sobre Instituciones con responsabilidad en la gestión del monte.
- Establecimiento y propiciación de planes de formación sobre la realidad forestal española para cada uno de los sectores que se consideren implicados, teniendo en cuenta las prioridades establecidas en la Estrategia
- Favorecimiento y difusión de la identificación de actuaciones divulgativas y sensibilizadoras relacionadas con el Monte.

En cualquier caso, el Plan Nacional de Educación Ambiental que está en preparación por el Ministerio de Medio Ambiente contendrá un plan sectorial específico dirigido al sector forestal.





## **TERCERA PARTE: APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA FORESTAL ESPAÑOLA**

---

La Estrategia Forestal debe fijar su propio marco temporal, de forma que sea lo suficientemente flexible para corregir los errores que se pongan de relieve a medida que comienza a aplicarse.

La Estrategia Forestal Española contempla entre sus fines principales referencias a la solución de los grandes problemas y satisfacción de necesidades para alcanzar la mejor y más adecuada gestión de los ecosistemas forestales españoles, de acuerdo con sus particulares características, ya reconocidas en diversos ámbitos y foros internacionales, europeos y españoles, debiendo constituir objetivos básicos y explícitos de dicha estrategia los siguientes:

- La protección y mejora de la cubierta vegetal y la restauración de los ecosistemas forestales degradados, en atención a sus funciones social, económica y ecológica.
- El apoyo al desarrollo y aplicación de modelos de gestión sostenible de los montes. Esto es, la ordenación de su uso, de acuerdo con sus funciones sociales, económicas y ecológicas, y con la finalidad de hacer compatibles el aprovechamiento de los recursos y su conservación, garantizando su persistencia en cantidad y calidad adecuadas para las generaciones futuras.
- La adaptación de la política forestal española a las exigencias de los diversos ecosistemas forestales españoles representados en las distintas regiones biogeográficas, y diversas circunstancias promoviendo en cada caso el modelo de gestión más adecuado, así como, coordinando y apoyando para ello las acciones y estrategias de las Comunidades Autónomas.
- La mayor coordinación entre las políticas forestales de la Administración Central y las Comunidades Autónomas en aras a concentrar y dirigir esfuerzos para alcanzar la utilización sostenible de los recursos del monte de acuerdo con sus potencialidades
- El cumplimiento, de acuerdo con las características y funciones específicas de los ecosistemas forestales españoles, de los objetivos y criterios internacionales y europeos adoptados en materia forestal,- así como que en éstos esté presente y sean

tenidas en cuentas las características y singulares de los ecosistemas forestales españoles, en particular los del Monte Mediterráneo, en atención a su singularidad e importante papel de los mismos para España, la Europa Mediterránea y la Cuenca Mediterránea.

- De acuerdo con los objetivos generales de la Estrategia y planes o estrategias de la Comunidades Autónomas y con las características de los ecosistemas forestales de la zona y circunstancias particulares, es preciso apoyar y fomentar la actividad forestal privada para, así mismo, favorecer la diversificación económica en el medio rural y la generación de empleo, de acuerdo con los principios de multifuncionalidad y sostenibilidad,

En la Estrategia Forestal Española se plantean, pues, una serie de objetivos y las propuestas de acción para su aplicación. Una estrategia a largo plazo, como es ésta, debe incluir los métodos y periodos de verificación y seguimiento, con el fin de producir una retroalimentación que permita corregir las desviaciones que se produzcan. Para ello se utilizarán los indicadores estadísticos de que se dispone, y aquellos que esté previsto aplicar en un futuro.

A pesar de que la Estrategia Forestal ha de actuar en plazos muy prolongados debido a la propia naturaleza de su objeto, se supone un seguimiento y revisión cada 10 años que permita evaluar su grado de aplicación y las necesidades de adaptación a los cambios y tendencias que en cada momento pudieran producirse por el órgano delegado de la Conferencia Sectorial. Este seguimiento se plasmará en un informe provisional al finalizar la mitad del plazo previsto, y uno definitivo transcurrido el plazo mencionado, y basándose en éste, será la propia Conferencia Sectorial, previo informe del Consejo Superior de Montes, Consejo Nacional de Bosques, o similar, la encargada de proponer las modificaciones que considere pertinentes.

Como criterios que reflejen la sostenibilidad de la gestión de nuestros montes, objetivo principal de la Estrategia, se emplean los aprobados y firmados por nuestro país en la III Conferencia Ministerial de Protección de Bosques de Lisboa (Junio 1998), criterios que se valoran mediante los indicadores que el órgano evaluador determine como más adecuados para determinar si nuestros montes los cubren, entendiendo la elección como un proceso dinámico y en continua mejora, y teniendo en cuenta las necesarias condiciones de comparabilidad entre unos y otros. Para ello, la Red Experimental de Mejora de la Gestión Sostenible que ésta Estrategia considera ha de tener un papel fundamental en la determinación de los indicadores más idóneos para su propia evaluación.