

Estrategia forestal comunitaria, nacional y autonómica

I

LOS MONTES ESPAÑOLES EN EL CONTEXTO COMUNITARIO E INTERNACIONAL

LA IMAGEN actual de los montes españoles es el resultado de una evolución secular que ha conducido en las últimas décadas a un incremento y transformación de la superficie forestal por abandono de los usos agrosilvopastorales desde mediados del siglo XX (MANUEL-GIL, 1998). Esta dinámica ha puesto en evidencia la relación que existe entre la degradación medioambiental y paisajística y la regresión de la actividad económica unida a la crisis de la sociedad rural en algunas comarcas interiores. El objetivo de la política forestal no puede ser, por tanto, sólo el medio natural, sino también el propio desarrollo local y rural, que se encuentra indisociablemente vinculado al porvenir de los espacios forestales. En este contexto, resulta crucial el desarrollo de los acuerdos internacionales, la aplicación de la normativa comunitaria y el aprovechamiento de los instrumentos financieros que la Unión Europea pone a disposición de estos fines.

La reforma de la política forestal española, plasmada en la legislación y planes autonómicos, y cuyo primer hito nacional ha sido la aprobación de la *Estrategia Forestal Española*, forma parte del proceso general de modernización y descentralización del país inaugurado por la Constitución de 1978 y se produce, en buena medida, como respuesta a las iniciativas mundiales y comunitarias (SOLANO, 2000).

La situación de los montes españoles en el contexto internacional se enmarca en tres ámbitos supranacionales que condicionan los planteamientos de la política forestal a escala nacional y autonómica:

1/ *Europa*: España ha participado, como país comunitario, en el proceso paneuropeo de Conferencias Minis-

teriales sobre la Protección de los Bosques: «La Conferencia Ministerial sobre la Protección de Bosques en Europa» (MCPFE, www.minconf-forests.net). Se trata de una iniciativa política que ha conducido a la aprobación de doce Resoluciones, en Estrasburgo (1990), Helsinki (1993) y Lisboa (1998), que constituyen los pilares básicos tanto de la Estrategia Forestal Europea como de las Estrategia Forestal Española y de las políticas autonómicas.

2/ *La región mediterránea*: Como país de la cuenca mediterránea, España participa en el comité intergubernamental *Silva Mediterránea* de la FAO (www.fao.org) que, junto con la ONG Asociación Internacional Bosques Mediterráneos (AIFM, www.aifm.org) son los dos únicos órganos internacionales específicos que representan y trabajan por los intereses de los espacios forestales mediterráneos.

3/ *La Península Ibérica*: En 1997, como aplicación regional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, y de las Resoluciones alcanzadas en la MCPFE, se firmó la *Declaración Ibérica sobre principios para una gestión sostenible de los bosques* (www.iies.es/montes/) que recoge un código de conducta que garantice la conservación y mejora de los bosques de España y Portugal. La inclusión de toda la Península en la «región Suroeste», en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG IIIB ha reforzado además el interés de este marco regional para la colaboración al establecer líneas de actuación en materia forestal.

II

LA ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA

Aunque los productos del bosque (salvo el corcho) no aparecen en los Tratados comunitarios, la formación

de una teórica «Política Común Forestal y de Montaña» ha sido planteada en repetidas ocasiones por la Comisión desde 1959 (MONTIEL, 2001). La Comunidad optó, sin embargo, por la regulación de aspectos parciales basándose en el establecimiento de un sistema de instrumentos financieros (incentivos, subvenciones y retornos) y conforme al principio de subsidiariedad y de responsabilidad compartida. La demora y las dificultades que ha sufrido el planteamiento de una estrategia política forestal común son, en buena parte, reflejo de otras dificultades estructurales, tales como:

- La existencia de grandes diferencias de condiciones naturales y sociales entre los Estados de la Unión.

- Un fuerte gradiente norte-sur en productividad, valor protector y niveles de riesgo. La productividad aumenta hacia el sur, hasta la barrera Pirineos-Alpes, cambiando radicalmente la evolución en su vertiente de solana a la vez que aumenta el riesgo de incendios.

- Facilidad de cubrir el déficit europeo en el mercado internacional de la madera a precios razonables.

- Escasa sensibilidad social y política respecto a los beneficios indirectos no comerciales de los bosques (externalidades) y su intangibilidad a precios de mercado (PARLAMENTO EUROPEO, 1998).

La *Estrategia Forestal de la Unión Europea (EFER)* ha contado, no obstante, con antecedentes notables, tales como el llamado «paquete forestal» de 1989¹ y el conjunto de reglamentos de la Reforma de la Política Agraria Común (PAC) de 1992². Su aprobación, por Resolución del Consejo de 16 de diciembre de 1998, estuvo influida por la incorporación de los últimos socios comunitarios, eminentemente forestales (Finlandia y Suecia), por los acuerdos internacionales suscritos por la Unión Europea, especialmente la CNUMAD (1992), que significó el reconocimiento del concepto de gestión sostenible de los bosques como principio rector de

la política forestal por todos los países participantes, y por los compromisos políticos paneuropeos adquiridos en Estrasburgo (1990), en Helsinki (1993) y en Lisboa (1998) (MPFE, 2000).

La *EFER* busca el equilibrio entre la visión forestal de las diferentes regiones europeas sin llegar a la formulación ambiciosa que desde el sur se desearía. Sus objetivos básicos consisten en integrar los aspectos de multifuncionalidad y sostenibilidad ecológica, económica y social de los montes en el desarrollo rural, con la triple finalidad de fijar la población rural europea, generar empleo y proteger el medioambiente. Además, la estrategia apuesta fuertemente por el modelo de «ecocertificación»³.

Entre los objetivos programáticos de la *EFER* se distinguen diferentes áreas de gestión, en las que destacan la coordinación y el apoyo a las políticas forestales de los Estados miembros, definidas a través de Planes Forestales Nacionales (PFN), la política forestal exterior de la Unión a través de su participación en los foros internacionales y, sobre todo, la necesidad de configurar un nuevo sistema de apoyo institucional y financiero que organice la actual dispersión de competencias administrativas y presupuestarias que inciden en el sector forestal y procure una adecuada uniformidad normativa y financiera. Como consecuencia de este último objetivo, se ha promulgado el nuevo *Reglamento de Desarrollo Rural 1.257/1999* que aglutina en una sola norma todas las dispersas normativas y medidas estructurales y agroambientales de acompañamiento de la PAC y que incorpora, en un capítulo propio, las medidas sobre silvicultura incluidas en la Agenda 2000. Este capítulo VIII, junto con la *EFER* y los diferentes Planes Forestales Nacionales, constituyen el núcleo de una incipiente política forestal europea que quizá pueda tomar cuerpo en la próxima Conferencia Ministerial Paneuropea que tendrá lugar en la primavera de 2003 en Viena.

Priorizando la investigación y la comunicación como objetivos políticos, la Unión Europea ha impulsado además el asociacionismo y la cooperación interregional en materia forestal. Una de sus primeras manifestaciones fue el programa interregional «Compostela Bosque», iniciado en 1992 con el objetivo de crear una comunidad de intereses entre los propietarios forestales

¹ La «Estrategia y Acción de la Comunidad en el sector forestal para 1989-1992», que fue aprobada durante el período de presidencia española de la CE, estableció por primera vez las bases de una línea de acción común en materia forestal. Incluye los reglamentos 1609 a 1615, que cubren diversos aspectos forestales, desde ayudas a la producción hasta la creación del Comité Forestal Permanente en el seno del Consejo Europeo.

² El objetivo compartido de dichos reglamentos era mejorar la integración de las actividades agrícolas y la conservación del medioambiente, y lograr una vinculación más directa de los espacios forestales y los agrarios. Dos de ellos, el Regl. (CEE)2078/92 y el Regl. (CEE)2080/92 se encuentran entre las medidas que mayor trascendencia han tenido en el sector forestal español durante los últimos años.

³ Por *ecocertificación* o certificación forestal se entiende el procedimiento consistente en la comprobación, por un tercero independiente, de que los bosques examinados son objeto de una gestión sostenible. De esta manera se trata de incentivar a los productores que adoptan prácticas sostenibles de gestión.

del Sur de Europa y mejorar la productividad de la silvicultura sin dañar el medio natural. Más recientes son las acciones comunitarias desarrolladas en el marco de la Cooperación Europea en la Investigación Científica y Técnica (COST, www.netmaniacs.com/cost) y el programa comunitario Interreg IIC «Problemática del monte mediterráneo», desarrollado por la Asociación Internacional Bosques Mediterráneos.

III

LA ESTRATEGIA FORESTAL ESPAÑOLA (2000)

El papel que desempeña la política forestal nacional en el Estado de las Autonomías es básicamente el de coordinación y enlace entre las políticas autonómicas y las instancias europeas, además de la función de representación y decisión en los foros internacionales. Por ello, la aplicación de la *Estrategia Forestal Española (EFES)* exige una buena coordinación y entendimiento entre las diferentes escalas y ámbitos político-territoriales, pero también la existencia de un marco jurídico adecuado y de un *Plan Forestal Nacional*. En definitiva, la *EFES* es la base o punto de partida para la definición de una política forestal adaptada a las necesidades de los montes del nuevo milenio. Ha de ser valorada como la primera fase de dicho proceso, ya que constituye un «acuerdo de mínimos» adoptado entre los diferentes actores implicados en el sector e inducido por el proceso de modernización que ha experimentado el país durante las últimas décadas.

El principal reto que afronta la *EFES*, aprobada por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 17 de marzo de 1999, es la definición de un modelo de gestión adecuado a la problemática actual del monte mediterráneo, caracterizado por su intensa humanización, por su gran fragilidad, por su extraordinaria biodiversidad, y por su baja rentabilidad en términos productivos (SOLANO, 2001). Como respuesta a la evolución del espacio forestal durante las últimas décadas, se establece como prioridad la conservación de los recursos actualmente existentes aplicando un modelo de desarrollo forestal sostenible.

Una de las aportaciones fundamentales de la *EFES*, en relación con la política comunitaria, ha sido el avance hacia la gestión integrada del espacio rural, considerando al sector forestal como parte del mismo que no puede tratarse de forma independiente y aislada. Además los principios básicos del modelo de gestión propuesto son los conceptos de multifuncionalidad y sostenibilidad,

la liberalización de la gestión de los montes privados y vecinales en mano común y la coordinación administrativa entre los distintos órganos de la Administración General del Estado y con las Comunidades Autónomas (SOLANO, 2000).

IV

LOS PLANES FORESTALES AUTONÓMICOS

La *EFER* señala como elemento esencial «la puesta en práctica de las obligaciones, principios y recomendaciones internacionales a través de los *Programas Forestales Nacionales o Subnacionales*». Éstos son, de hecho, el principal instrumento para el desarrollo de la política forestal según lo establecido en los distintos foros internacionales derivados de la Cumbre de Río, como el proceso GIB/FIB⁴ y sus propuestas de acción. Se trata de procesos interactivos de planificación en el sector forestal que comportan la elaboración de un marco global de política forestal compatible con las condiciones socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales del país, y que suponen la participación de los interesados. Su principal finalidad es contribuir a la definición de un modelo de gestión forestal sostenible (FAO, 2001).

España, como país descentralizado donde las regiones (Comunidades Autónomas) han asumido las competencias en materia forestal en aplicación de la Constitución de 1978, ha desarrollado esta reforma política forestal especialmente desde la escala autonómica, mediante los Planes Forestales Autonómicos (PFA). A excepción de Baleares y Cantabria, todas las CCAA cuentan con un Plan o Estrategia que han sido elaborados con procedimientos y objetivos muy diferentes entre sí. En muchos casos, los PFA fueron acometidos como iniciativa necesaria para la organización de un sector forestal completamente desestructurado, lo cual introdujo un sesgo económico que determina su contenido. Otro condicionamiento importante, de índole también económica, fue su orientación hacia la obtención de financiación para el sector a través de los fondos estructurales.

En general, es posible reconocer diferencias de planteamiento entre los PF de las regiones atlánticas, donde domina el enfoque productivo y el principio de

⁴ Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) y Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB) de las Naciones Unidas.

CUADRO I. Estrategias y planes forestales por Comunidades Autónomas

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	ESTRATEGIAS Y PLANES FORESTALES		MARCO JURÍDICO (Ley Forestal/Reglamento)
	Denominación	Año	
Andalucía	PF Andaluz	1989	L: 2/1992, 15 junio. R: Decr. 208/1997, 9 sept.
Aragón	PF de Aragón (*)	1999	–
Asturias	PF de Asturias	1996	–
Baleares	–	–	–
Canarias	PF de Canarias (*)	1999	–
Cantabria	–	–	–
Castilla y León	Libro Verde del Medio Ambiente de CyL	1997	L: 5/1994, 16 mayo
	Estrategia Forestal	1999	
	PF de Castilla y León (*)	2000	
Castilla-La Mancha	Plan de Conservación del Medio Natural	1994	(**)
Cataluña	Plan General de Política Forestal	1994	L: 6/1988, 30 marzo
Extremadura	PF de Extremadura (**)	–	–
Galicia	PF de Galicia	1992	–
Madrid	PF de la Comunidad de Madrid	1999	L: 16/1995, 4 mayo
Murcia	Libro Blanco de la Política Regional Murciana sobre el Medio Natural	1997	–
	Programas de actuación (*)	1999	
	PF de Navarra	1997	L: 13/1990, 31 dic. R: Decr. 59/1992
País Vasco	PF del País Vasco	1994	Normas forales: Álava (1986), Vizcaya (1994), Guipúzcoa (1994)
La Rioja	Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica	2000	L: 2/1995, 10 febrero
	PF de La Rioja (**)		
Com. Valenciana	Libro Blanco de la Política Forestal Valenciana	1995	L.: 3/1993, 27 diciembre R: Decr. 98/1995, 16 mayo
	Plan General de Ordenación Forestal de la C. Valenciana (**)		

(*) P.F. elaborado, en fase de exposición pública y aprobación.

(**) PF/Ley en proceso de elaboración.

asignación de recursos a funciones (GALDÓS-URRESTARAZU, en prensa), y los PF de las regiones mediterráneas, donde se prioriza la protección y valorización de los montes. En cualquier caso, la situación es muy dispar entre las diferentes Comunidades Autónomas, tanto en desarrollo de competencias, como en contenido y orientación de los 12 Planes actualmente existentes (ALCANDA, 2001).

V CONCLUSIONES

– La actuación de la Unión Europea en materia forestal, basada en el principio de subsidiariedad, ha consistido desde finales de los años 70 y principios de los 80 en el desarrollo de sucesivas medidas y acciones in-

sertas en otras políticas sectoriales, principalmente la agraria, pero no ha existido una verdadera política forestal.

– Las estrategias forestales comunitaria, nacional y autonómicas, se han visto favorecidas por el refuerzo de la cooperación internacional tras la Conferencia de Río, que impulsó las deliberaciones intergubernamentales sobre los bosques, primero en el seno del GIB (1995-97), luego en el marco del FIB (1997-2000), y desde octubre de 2000 en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB).

– La *Estrategia Forestal Europea* es el primer documento europeo específicamente forestal que reconoce oficialmente la importancia de los bosques, partiendo de su diversidad, de su multifuncionalidad y de la necesidad de alcanzar un desarrollo ecológico, económico y social sostenible. Sin embargo, su alcance es li-

mitado, ya que tampoco define una política forestal propiamente dicha ni establece ningún instrumento de financiación forestal propio. Todo ello queda integrado en la política de desarrollo rural.

– La aplicación en las regiones españolas de la normativa comunitaria de contenido forestal se ha convertido, en general, en el establecimiento de diferentes líneas de subvenciones cuya repercusión ha dependido fundamentalmente de la cuantía de su dotación. No ha existido, en consecuencia, una integración de las medidas e instrumentos comunitarios (casi exclusivamente financieros) en una política forestal nacional o regional.

– La *Estrategia Forestal Española* es un documento vinculante, resultado de un consenso nacional en el sector entre todos los actores que tienen relación con el bosque, que se enmarca en el proceso de modernización de la política forestal española y en el contexto de los compromisos comunitarios e internacionales.

– El objetivo de los *Planes Forestales Autonómicos* es garantizar una gestión forestal ecológica y económicamente sostenible, a partir de los principios establecidos en los acuerdos internacionales, en la *EFER* y en la *EFES*. La contextualización mediterránea de la mayor parte de ellos les confiere cierta especificidad que no oculta, de todos modos, una notable heterogeneidad de planteamientos y situaciones.

– España podría desempeñar un papel destacado en la defensa de una estrategia forestal mediterránea en la próxima Conferencia Ministerial de Viena de 2003, por su especificidad regional, por la existencia de un modelo de gestión realmente descentralizado y por su avanzado proceso de desarrollo de la planificación forestal. Pero, para ello habría de resolver previamente los dos grandes retos pendientes: el Plan Forestal Nacional y la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales.– CRISTINA MONTIEL MOLINA (Universidad Complutense, Madrid)

B I B L I O G R A F Í A

ALCANDA, P. (2001): «España: 10 años de experiencia en planes forestales autonómicos», *Proceedings COST E19 Seminar: National Forest Programmes. Social and Political Context*, Madrid, 18-21 october, 2000. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente (CD).

FAO (2001): *Situación de los bosques del mundo 2001*. Roma, 176 págs.

GALDÓS URRUTIA, R.; RUIZ URRESTARAZU, E. (en prensa): «Situación y estrategias públicas del sector forestal en el País Vasco», *Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural «Las relaciones entre las comunidades agrícolas y el monte»*, 11-13 junio 2001, Cuenca.

Libro Blanco de la Política Forestal de la Comunidad Valenciana. Valencia, Generalitat Valenciana, 143 págs.

MCPFE (2000): *The role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentation and outcomes of the NFP workshop organised by MPCFE in Tull/Austria, 13-14 september 1999*. Viena.

MANUEL, C.; GIL, L. (1998): «La transformación histórica del paisaje forestal en España», *Segundo Inventario Forestal*

Nacional 1986-1996. España. Madrid, Dirección General de Conservación de la Naturaleza, págs. 15-104.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Estrategia Forestal Española*. Madrid, ed. Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 240 págs.

MONTIEL, C. (2001): «Aplicación de los instrumentos comunitarios a la gestión de los montes en la Comunidad de Madrid (España)», *Montes para la sociedad del nuevo milenio. III Congreso Forestal Español, Granada, 25-28 septiembre 2001*. Sevilla, Junta de Andalucía, t. v, págs. 827-833.

PARLAMENTO EUROPEO (1998): *L'Europe et la forêt*. Luxemburgo, C.E.

SOLANO, J. M. (2000): «La Estrategia Forestal Española: La sostenibilidad de los montes en el siglo XXI», *Carta Local. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias*, nº 117, págs. 61-64.

SOLANO, J. M. (2001): «Mediterranean Countries Forest Programs peculiarities», *Proceedings COST E-19 (Op. cit.)*.