

# Noticias y comentarios

## La política forestal española en el último cuarto de siglo

### INTRODUCCIÓN

Tras un largo proceso de adecuación institucional al nuevo modelo descentralizado derivado de la Constitución de 1978 así como a los requerimientos y compromisos internacionales en materia forestal, en los últimos años se ha venido articulando la reforma de la política forestal española, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como por la Administración General del Estado; la reforma se articula a partir de la aprobación en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de la Estrategia Forestal Española (1999) que establece su desarrollo mediante tres instrumentos estratégicos que han venido configurando los pilares de la política forestal en los albores del siglo XXI.

Después del complemento que supuso el Informe Forestal (2000) como una especie de "libro blanco" de la política forestal española, y ante la necesidad de vertebrar a los agentes implicados en el mundo forestal, se procedió en primer lugar a formalizar un esquema reglado de participación, mediante la creación del Consejo Nacional de Bosques (2002), como órgano institucional de consulta y representación, que pueda servir también como modelo a esquemas similares de las Comunidades Autónomas; además se han creado como órganos de resolución de conflictos entre los distintos niveles de la administración, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, la Comisión Nacional de

Protección de la Naturaleza, el Comité Forestal (Ley de Montes) y otros grupos de trabajo temáticos. En segundo lugar, se aprobó un instrumento estatal para la planificación estratégica de la política forestal, el Plan Forestal Español (2002)<sup>1</sup> que ha de servir también como elemento vertebrador de los distintos planes forestales de las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, la aprobación de una nueva Ley de Montes (2003), supone el establecimiento de un marco básico legislativo estatal, que responde a la nueva concepción de la política y la gestión forestal sostenible y que a su vez servirá de base a las leyes forestales de las Comunidades Autónomas, cumpliéndose así lo dispuesto al efecto en la Constitución.

Además, la incorporación de España a la Unión Europea hace necesaria la adaptación legislativa de la política forestal, que se basa fundamentalmente en las Resoluciones de las Conferencias Ministeriales de Protección de los Bosques de Europa (Estrasburgo, 1990; Helsinki, 1993; Lisboa, 1998 y Viena, 2003), aplicándolas en la Estrategia Forestal Europea (1999), y apoyándolas económicamente en los Reglamentos de Desarrollo Rural (1999 y 2005), así como en el nuevo fondo europeo FEADER que incluye diversos incentivos al sector forestal. Los requerimientos y compromisos internacionales, tanto a escala mundial (Naciones Unidas, Principios Forestales y Agenda 21, Río de Janeiro, 1992) como a nivel europeo constituyen una exigencia para formular un Programa Forestal Nacional que ha supuesto un revulsivo para la modernización y desarrollo de la Política Forestal Española, así como para el reconocimiento del papel económico, social y ambiental<sup>2</sup>.

La Política Forestal Española se ha desarrollado atendiendo a unos rasgos particulares, como la situación geográfica y su carácter montañoso, que confieren a los montes españoles una extraordinaria biodiversidad biológica. La superficie forestal asciende a 26.273.235 ha (52% del territorio nacional), pero sólo 14.732.247 ha, están arboladas y pueden ser consideradas como bosque, aunque hay que tener en cuenta que existen otras 1.932.651 ha de dehesas arboladas. La mayor parte de la superficie forestal española presenta una problemática específica en cuanto a su gestión, derivada de sus rasgos ecológicos y socioeconómicos mediterráneos, debido a

---

1. Ministerio de Medio Ambiente, 2002. *Plan Forestal Español*, Madrid, Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

2. González Doncel, I. 2002. "Prólogo. Plan Forestal Español". MIMAM, DGCONA, Madrid.

su baja rentabilidad económica, a su amplia extensión superficial y a la importancia que adquieren las externalidades positivas<sup>3</sup>.

Es importante destacar, que la política forestal se articula mediante procesos de planificación estratégica que implican la elaboración de un marco global de políticas compatibles con las condiciones socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales del país y que suponen la participación de los interesados<sup>4</sup>. El principal objetivo es definir un modelo de gestión forestal sostenible, según lo establecido en las Resoluciones de las distintas Conferencias Ministeriales sobre protección de los bosques de Europa, lo cual se refleja en la Estrategia Forestal Española, el Plan Forestal Español y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible<sup>5</sup>.

El Plan Forestal Español (2002) es el principal instrumento de planificación estratégica de la Política Forestal, y su función es facilitar y garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales, a través de la cooperación con las Comunidades Autónomas, responsables de la mayor parte de las competencias de gestión territorial. Los principales objetivos que se plantean en el Plan Forestal Español son, por una parte, la integración de las externalidades positivas en la valoración económica de los espacios forestales y la revalorización de los montes, y por otra parte, la información y la sensibilización social, especialmente en el medio rural, acerca del valor de los montes desde un análisis integral<sup>6</sup>.

El Plan Forestal Español establece como prioridad aglutinar las estrategias de las políticas territorial y forestal, ambas de responsabilidad regional, a través de la aplicación de forma integrada de los Planes Forestales Autonómicos y los Planes Regionales de Ordenación del Territorio<sup>7</sup>. Los grandes

---

3. Solano, J.M., 2001: "Mediterranean Countries Forest Programs peculiarities". In: *Proceedings COST E19 Seminar: National Forest Programmes. Social and Political Context*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 61-64.

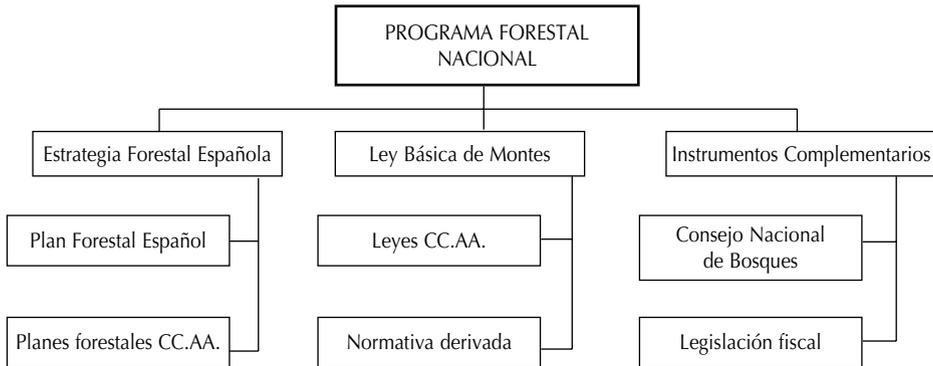
4. Montiel, C., Domínguez, G., y Nieto, L. 2004. "La reforma de la Política Forestal en España: el Programa Forestal Nacional". *Planificación Forestal en España*, pp. 29-38. MIMAM. Madrid.

5. Domínguez, G., Plana, E. 2002 The status of inter-sectoral co-ordination in SFM in Catalonia; lessons learnt from a experimental qualitative research design. In Tikkanen, I., Glük, P. and Pajuoja, H. (eds) *Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests*, EFI Proceedings, Nº 46, pp. 111-118.

6. Montiel, C., 2002b: *Land tenure as an influence factor on National/Regional Forest Programmes in Spain*, COST E-19 National Forest Programmes in a European Context. Working Papers: Papers on influence factors on NFPs.

7. Montiel, C., Galiana, L., 2004: *Forest Policy and Land Planning Policy in Spain: a regional approach*, *Forest Policy and Economics*, Amsterdam, Elsevier.

incendios forestales representan la última causa de la desestructuración económica y social de los espacios rurales<sup>8</sup>, poniendo en evidencia la relación que existe entre los cambios en el paisaje o estructura de las masas forestales y las problemáticas económico-sociales (envejecimiento, éxodo rural, carencia de formación técnica; abandono de la gestión tradicional y acumulación de combustible)<sup>9</sup>. Por lo que el objetivo de la política forestal debe ser también el desarrollo rural, que en definitiva es el que condiciona el futuro de los espacios forestales<sup>10</sup>.



## CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA FORESTAL EN ESPAÑA

El prolongado proceso de reforma de la política forestal en España, que ha durado más de 25 años, ha estado sometido a un importante número de condicionantes, entre los que destacan el sistema de propiedad forestal existente, el modelo de descentralización autonómico, la compleja legislación forestal, la desvertebración social del sector, la ausencia de una cultura forestal y sobre todo la escasez de recursos económicos destinados a la protección del monte.

8. Ministerio de Medio Ambiente, 1999. *Estrategia Forestal Española*. Madrid, Organismo Autónomo de Parques Nacionales.

9. Plana, E. 2000. Grandes incendios forestales y desarrollo rural. El incendio de la Catalunya Central de 1998. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, N° 3, pp.163-171.

10. Domínguez, G., 2002: The role of Stakeholders in National Forest Programmes in Spain. In Gislerud, O.-Neven, I. (eds.): *National Forest Programmes in a European context*, EFI Proceedings, n° 44, pp. 127-132.

Un condicionante fundamental de la Política Forestal Española ha sido la compleja estructura de la propiedad forestal y su minifundismo, la superficie media de la parcela forestal en España apenas supera el tamaño de una hectárea. Además el 66,7% de la superficie forestal española es de propiedad privada, y sin embargo habían quedado al margen de la política forestal hasta la Ley de Montes de 1957, e incluso con ésta ley la gestión pública ha sido muy poco participativa, existiendo graves conflictos históricos sin resolver que han repercutido negativamente sobre el estado natural de los montes<sup>11</sup>. Hay que destacar la importancia del patrimonio público forestal (montes de utilidad pública) y la falta de clarificación de su situación legal y régimen de propiedad, así como el problema de la ausencia de deslindes y amojonamiento de los montes públicos, la necesidad de adquisición de terrenos para su incorporación al patrimonio forestal público en casos de interés general y la protección legal de infraestructuras y el dominio público de las vías pecuarias.

Por otra parte, a pesar de la gran importancia territorial de los montes en España, el sector forestal está social y económicamente infravalorado, debido a la exclusión del sistema de mercado de las funciones protectoras y sociales que desempeñan los ecosistemas forestales. La escasa aportación de las producciones primarias del sector forestal al PIB (0,15%) es una de las principales razones de la inexistencia de cultura forestal en el país, con la excepción de las regiones atlánticas y algunas otras comarcas como las Tierras Pinariegas Castellanas. De modo que el desconocimiento y el desinterés de la sociedad española hacia los montes, en contraste con la generalización de una cultura agraria, está relacionada con el reducido valor económico de la producción forestal nacional; a pesar del importante valor añadido que aporta la industria forestal de transformación<sup>12</sup>.

La escasez de recursos económicos es un denominador común tanto de la Política Forestal Nacional como de los Planes Forestales Autonómicos, que además se amplía a la gestión de los montes privados y locales por la falta de rentabilidad de la mayoría de las masas forestales. La incorporación de un sistema de subvenciones para los montes ordenados que refleja el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural Europeo y que contempla tanto el Plan Forestal Nacional como la Ley de Montes de 2003, es la base para

---

11. Montiel, C., 1996 y 1999: Evolución histórica de la política forestal en la Comunidad Valenciana (I y II), *Revista Forestal Española*, nº 14, pp. 4-11 y nº 22, pp. 28-34.

12. Ortuño, S.F. 2001. La importancia el sector forestal en la economía española. *Revista Montes*, Nº 63, pp. 72-78.

garantizar una gestión sostenible de los montes y asegurar la función social y ambiental que representan.

La desvertebración del sector forestal ha sido otro condicionante negativo para el desarrollo de la Política Forestal<sup>13</sup>. La demanda de servicios forestales por parte de la sociedad se ha ampliado extraordinariamente durante los últimos 25 años, pero sin embargo ocupa un lugar marginal en el proceso de sensibilización ambiental. Por ello, el Plan Forestal Español plantea la necesidad de transmitir a la sociedad una serie de conocimientos básicos sobre la importancia de los montes e incluye entre sus objetivos la vertebración social a través del asociacionismo.

La Política Forestal Española ha tenido que abordar la ausencia de planificación de los espacios forestales a pesar del reconocimiento de la importancia social, ambiental y territorial que tienen los montes y que se reconoce en los diferentes Planes Forestales Autonómicos<sup>14</sup>. La ordenación territorial sólo aplica la normativa de usos del suelo a las actividades de planeamiento urbanístico, quedando el espacio rural agrario, y particularmente el espacio forestal, sin auténticos instrumentos de ordenación espacial que asignen prevalencias forestales funcionales y regulen los usos del suelo forestal<sup>15</sup>. Frente a esta carencia, el Plan Forestal Español propone diseñar un instrumento de planificación de espacios forestales a escala comarcal que ocupe ese vacío de ordenación de los usos forestales, que además se vincule con los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales y que vaya dirigido no sólo a la conservación o a la producción, sino al conjunto de los aspectos económicos, ambientales y sociales de la zona<sup>16</sup>.

Este nuevo instrumento de planificación forestal de ámbito comarcal, que en parte ya fue objeto de algunos precedentes (Instrucciones de Ordenación de Montes Arbolados de 1930 y 1970) tiene una doble finalidad pues, por un lado, pretende convertirse en un instrumento complementario que se integre en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico,

---

13. Solano, J.M., 2002: "La participación pública en el diseño de la política forestal. El caso de España". Comunicación al *Congreso Forestal Mundial*. Quebec, 2003.

14. Rojas, E. 1995. "Una política forestal para el estado de las autonomías". Ed. Mundi Prensa. Madrid.

15. Alcanda, P. 2001. España. 10 años de experiencia en planes forestales autonómicos. In: *Proceedings COST E19 Seminar: National Forest Programmes. Social and Political Context*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 9-24.

16. Montiel, C., 2002a: Estrategia forestal comunitaria, nacional y autonómica. *Ería*, 58, pp. 177-181.

incluso con carácter de directrices territoriales sectoriales o de normas forestales subsidiarias. Por otro lado, también debe ser propiamente un instrumento que ordene la gestión sostenible de los espacios y recursos forestales de la comarca en todos sus aspectos, con la participación directa de los agentes locales implicados, proporcionando instrucciones o directrices de gestión forestal sostenible que procuren el ejercicio de buenas prácticas forestales e incluso que puedan servir de documentos técnicos de referencia para la implantación de posibles procesos de certificación forestal.

De acuerdo con este planteamiento, la Ley de Montes define un nuevo instrumento de planificación forestal integrado: los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF). Su ámbito territorial serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas o culturales homogéneas, de extensión superior al monte e inferior a la provincia. Sus efectos jurídicos podrán ser tanto normativos como indicativos y su rango reglamentario manifestará prevalencia sobre otros instrumentos territoriales o sectoriales cuando se trate de espacios forestales salvo que afecte a zonas sujetas a un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN; según la ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales, Flora y Fauna Silvestres) o instrumento equivalente de protección y gestión de espacios o especies protegidas.

## EL PLAN FORESTAL ESPAÑOL

El Plan Forestal es el marco de referencia en el cual se desarrolla la política forestal española, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas, y por esta razón se ha aprobado con el apoyo de todos los interesados. Tiene como base la coordinación y cooperación entre todas las partes implicadas, tanto entre las distintas Administraciones como dentro de cada una de ellas, y de todos con los sectores profesionales y agentes sociales interesados. El Plan propone más de 150 medidas para un horizonte temporal de 30 años, articuladas en ejes prioritarios y programas de actuación, entre las que algunas de las más relevantes son<sup>17</sup>:

---

17. Solano, J.M. 2004. "El Plan Forestal Español: la naturaleza que todos queremos". *Planificación Forestal en España*, pp. 15-28. MIMAM. Madrid.

### *La repoblación forestal*

La repoblación forestal es el elemento fundamental del Plan Forestal; ya que considera que de los más de cinco millones de hectáreas de terreno forestal cuyo estado ecológico actual aconseja su repoblación, hay 3,8 millones cuyo ritmo de pérdida de suelo por erosión supera al de formación del mismo y conviene actuar lo antes posible.

Por otra parte, el Plan Forestal propone fomentar la repoblación forestal para la obtención de productos forestales, en función de la demanda de la sociedad y de acuerdo con unos umbrales de rentabilidad que hagan atractivo el aprovechamiento forestal, lo que favorece el desarrollo y el empleo rural, más aún considerando que buena parte de la superficie a reforestar procede del abandono de cultivos y pastos en parte motivado por la aplicación de la política agrícola de la Unión Europea, de hecho ya se han repoblado más de medio millón de hectáreas en España con cargo al programa de reforestación de tierras agrarias. Es tan importante para la conservación del patrimonio forestal conservar en condiciones naturales sin apenas intervención al menos un 10 o un 15% de la superficie forestal, como concentrar la producción forestal en un porcentaje similar quedando la mayor parte del espacio forestal para la regulación de funciones compatibles en el marco de una perspectiva de desarrollo sostenible.

### *La planificación forestal*

La planificación forestal estratégica instrumentada mediante los Planes Forestales Nacionales (PFNs) es la herramienta más eficaz para garantizar el ejercicio de la gestión forestal sostenible<sup>18</sup>. Durante mucho tiempo hablar de planificación forestal equivalía a la ordenación de montes, reducida casi exclusivamente cuando éstos eran objeto de algún aprovechamiento. Sin embargo, la aparición de documentos e instrumentos de planificación estratégica (Plan Forestal de Andalucía, 1989) que programan inversiones o actuaciones en todos los aspectos de la gestión forestal, amplían el ámbito de la ordenación forestal a otros ámbitos de decisión y escalas de planificación.

Entre las escalas operativa de ámbito local y estratégica de ámbito nacional o regional, parece lógico que otro instrumento "táctico" de planificación forestal, ocupase el nicho vacío del ámbito comarcal a escala

---

18. Alcanda, P. 2004. España. 15 años de experiencia en planes forestales autonómicos. *La Planificación Forestal en España*. Ministerio de Medio Ambiente, pp. 39-48.

subregional. El Plan Forestal Español establece la necesidad de un instrumento de planificación de los recursos forestales (PORF) amparado por la nueva ley básica de montes con una doble finalidad: por un lado, ordenar la gestión de los espacios forestales de una comarca en todos sus aspectos, y por otro lado, convertir el PORF en un instrumento de ordenación territorial como directriz de carácter sectorial en materia de suelo forestal para su regulación de usos.

### *Selvicultura*

Los tratamientos selvícolas, tanto los destinados a la producción de madera (claras y clareos principalmente), como los de carácter preventivo (incendios, plagas...), y los destinados a la mejora ecológica, se han convertido en un objetivo prioritario del Plan Forestal Nacional, como consecuencia de la importante superficie forestal no arbolada (más de 15 millones de hectáreas) y por la ausencia de actuaciones selvícolas sobre una parte muy importante de la cubierta arbolada; se estima en más de 1,3 millones de hectáreas la necesidad de actuaciones urgentes.

Destaca como línea de actuación prioritaria la necesidad de realizar la conversión y transformación estructural del monte bajo que tradicionalmente se ha aprovechado para la producción de leñas, y que en su mayoría se encuentra abandonado por falta de demanda de este producto y con cierta degeneración genética por endogamia que les hace propensos a los ataques de agentes nocivos. Además existen 4,7 millones de hectáreas de matorrales degradados susceptibles de recuperación como cubierta arbolada en el futuro.

### *Defensa del monte*

La defensa de los montes contra las alteraciones que ponen en peligro su conservación es un objetivo esencial de la Política Forestal. Las principales amenazas en el caso español son los incendios forestales, las plagas, enfermedades, el impacto de las infraestructuras, el urbanismo, la contaminación atmosférica y el cambio climático. También resulta importante la defensa del patrimonio genético, como una de las expresiones de su biodiversidad.

El Plan Forestal Español propone acciones de prevención, detección, control, evaluación y seguimiento de los agentes nocivos para la cubierta forestal, especialmente los incendios, plagas y enfermedades forestales. Respecto a los incendios forestales, como problema más importante, se centra

fundamentalmente en la identificación de causas, la necesidad de fomentar las actuaciones preventivas y el mantenimiento del actual nivel de eficacia en la extinción.

Con respecto a los problemas fitosanitarios el Plan Forestal propone, la vigilancia, el fomento de prácticas selvícolas que favorezcan el estado de salud, el empleo de medidas biológicas preventivas, el uso de especies genéticamente adecuadas, la diversidad estructural (horizontal y vertical) y el control de organismos nocivos procedentes del comercio de materias primas forestales de países terceros.

### *Diversidad biológica forestal*

La conservación y mejora de la diversidad biológica de los montes españoles constituye uno de los ejes del Plan Forestal. Las competencias sobre esta materia recaen en las Comunidades Autónomas, por lo que el Plan Forestal únicamente propone establecer objetivos generales y las directrices básicas que definan el marco mínimo que garantice el cumplimiento de los compromisos internacionales, especialmente el Convenio Mundial de Biodiversidad.

La elaboración de los criterios e indicadores de biodiversidad forestal<sup>19</sup> resulta imprescindible en el marco de la sostenibilidad de los bosques y tierras forestales, como así han quedado reflejados directrices, criterios e indicadores sobre diversidad forestal, tanto en las referencias paneuropeas e internacionales existentes de gestión forestal sostenible, como en los diferentes sistemas acreditados de certificación forestal.

### *Economía forestal*

Desde el punto de vista productivo, el sector forestal español es claramente deficitario, ya que con una producción maderera media en los últimos 20 años de 15-16 millones de m<sup>3</sup>, a lo que habría que añadir una producción de leñas en torno a los 4 millones de estéreos (2 millones de m<sup>3</sup>), no se cubre la demanda industrial, y es necesario realizar unas importaciones netas de madera en rollo equivalente de 7-10 millones de m<sup>3</sup>. Como referencia, el crecimiento anual de las existencias de los montes españoles

---

19. MIMAM, 2003. "Criterios e indicadores de gestión forestal sostenible en los bosques españoles". Madrid.

superó los 35 millones de m<sup>3</sup>, por lo que ambos aprovechamientos superan apenas la mitad del crecimiento anual. Por tanto, la ausencia de calidad del producto y el bajo rendimiento económico explican la baja posibilidad de los aprovechamientos. Los datos señalan que globalmente en España se está cortando poco más de la tercera parte de lo que crecen en conjunto las masas arboladas, por lo que se puede afirmar que, en general, se está aplicando una selvicultura demasiado conservadora respecto a la potencialidad productiva natural de biomasa forestal de nuestros montes.

En el ámbito social el sector forestal emplea a más de 200.000 trabajadores, si bien de forma muy heterogénea y considerando el conjunto de subsectores que lo conforman; entre ellos destacan los de la madera y el mueble cuya facturación supera los 15.000 millones de € lo que permite establecer la verdadera importancia de este sector de la economía española.

El Plan Forestal Español reconoce la necesidad de que las instituciones competentes elaboren un Plan de la Industria Forestal que dé respuesta a los retos del sector pero sin establecer objetivos concretos, lo que demuestra que el plan no refleja fielmente las aspiraciones del sector forestal.

### *Cultura forestal*

La escasa valoración por parte de la sociedad de los montes españoles viene determinada por el hecho de que la mayoría de la población viva en zonas urbanas. Apenas se conoce su vinculación con la generación de empleo en zonas desfavorecidas a pesar de la importancia que representa el sector forestal para el medio rural, sobre todo en el caso de la industria forestal de primera transformación, o su importancia dentro de la economía del país. Sin embargo si se valora la importancia medio ambiental de los montes, por lo que es la información lo que está fallando. Por este motivo, el Plan Forestal Español ha establecido un conjunto de programas cuyo propósito es la adquisición de una serie de conocimientos básicos que favorezcan la toma de decisiones adecuadas considerando la importancia de los montes en los contextos económico, social y ecológico.

En la actualidad los problemas derivados del cambio climático han puesto al sector forestal en una buena situación estratégica, pero sin embargo los agentes implicados en la gestión se encuentran alejados de la toma de decisiones como consecuencia de la ausencia de vertebración social del sector.

### *La información y estadística forestal.*

La desaparición del antiguo ICONA y la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas descentralizó las estadísticas forestales, trasladándolas a diversos Ministerios, Consejerías y Organismos, no existiendo mecanismos ni procedimientos de intercambio de información entre instituciones que posibiliten un acceso único a todos los datos relativos al sector forestal, lo que supone un problema importante para responder a las demandas de información de la Unión Europea, de otros organismos nacionales e internacionales (FAO), así como de empresas y particulares. La DGCONA sólo retuvo las estadísticas de incendios, estado fitosanitario de bosques y el Inventario Forestal.

Además muchos propietarios forestales enmascaran o reducen sus cifras de corta o aprovechamiento por motivos fiscales, resultando complicado ajustar las cifras de consumo proporcionadas por la industria y las de comercio exterior con las estadísticas de aprovechamiento obtenidas a partir de autorizaciones administrativas.

La Ley de Montes de 2003, establece la necesidad de la transferencia de datos de las Comunidades Autónomas a la Administración General del Estado. El propio Plan Forestal Español apunta a la creación de unidades administrativas de información, cartografía, bancos de datos y estadísticas forestales, tanto a escala nacional como autonómicas.

### *La investigación forestal*

El fomento y desarrollo de una adecuada investigación forestal es otro elemento esencial del Política Forestal, ya que las dificultades y carencias del sector son numerosas, empezando por el minifundismo de las empresas y explotaciones forestales, la falta de asociacionismo, los escasos recursos financieros destinados a I+D+I desde el sector público, cuyo concurso es fundamental para las actividades de investigación.

El Plan Forestal establece la necesidad de la coordinación de la investigación forestal, y pretende la creación de un órgano con todos los centros públicos y privados y los beneficiarios de dicha investigación: las administraciones forestales, los propietarios y las industrias. El objetivo final es una mayor coordinación a escala nacional entre los Institutos y Centros de Investigación Forestal (tanto públicos como privados), generalmente asociados a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Universidades, y asegurar en el tiempo la permanencia de

infraestructuras básicas de investigación así como mejorar la transferencia de los resultados de la investigación al sector privado.

### *Administración forestal*

El Plan Forestal Español contempla la creación de diversos órganos institucionales de coordinación, principalmente a través del recién creado por la nueva ley básica de montes, Comité Forestal que, en el seno de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, se articulará en Grupos de Trabajo para temas específicos. El Consejo Nacional de Bosques (creado en 2000) se ratifica como órgano de consulta y representación en materia forestal.

La Dirección General de Conservación de la Naturaleza (Ministerio de Medio Ambiente) es competente en materia forestal y el Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de política exterior, por lo que resulta imprescindible una coordinación entre ambos. Además se requiere una gran coordinación entre las Comunidades Autónomas, los Municipios, las organizaciones representativas del sector...En este sentido, quizá el Plan Forestal español adolezca de mecanismos de seguimiento de los planes forestales autonómicos que permitan al Estado informar a sus ciudadanos sobre la naturaleza, así como para atender a los compromisos y requisitos internacionales en materia de información forestal referida al conjunto de los montes españoles.

## LA POLÍTICA FORESTAL AUTONÓMICA

Una vez reflejado someramente el escenario forestal español a nivel general, se ofrece una sucinta visión panorámica del Estado Español de las Autonomías, exponiendo brevemente el marco institucional español en materia forestal, su desarrollo legislativo autonómico, así como las políticas, estrategias y planes forestales de las Autonomías, de acuerdo con sus respectivas competencias emanadas del nuevo contexto constitucional surgido en la España del último cuarto del siglo XX.

### *El contexto institucional del reparto de competencias*

La política forestal española responde al nuevo modelo autonómico, una peculiar forma de descentralización, que tomó cuerpo en 1978 cuando se aprobó la Constitución Española en virtud de la cual se fueron promulgando los 17 Estatutos de Autonomía que configuran institucionalmente el actual

Estado Español mediante el consiguiente proceso de transferencia de competencias de la Administración General del Estado (A.G.E.) a las Comunidades Autónomas (CC.AA.)

En materia forestal y de conservación de la naturaleza, la cuestión se fue resolviendo mediante normas específicas fundamentadas en acuerdos bilaterales entre la Administración General del Estado y cada una de las CC.AA. traduciéndose por tanto legislativamente en 17 Reales Decretos que regulan el reparto de competencias. Se produjo así el proceso de traspasos de competencias de administración y gestión de terrenos forestales y los correspondientes recursos humanos y medios materiales hacia cada una de las CC.AA desde el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en donde hasta entonces residían todas las competencias en la materia.

La distribución competencial derivada del nuevo marco constitucional en materia forestal y de conservación de la naturaleza generado en España desde la Constitución de 1978, responde pues a un modelo descentralizado de tipo federalista, recayendo en los órganos competentes de las CC.AA. la mayor parte de las competencias para el desarrollo legislativo, la administración y gestión de los espacios forestales y naturales, reservándose la Administración General del Estado, como órgano administrativo central, el marco básico legislativo, la formulación de objetivos generales de política forestal, la representación internacional y determinadas competencias generales de armonización, estadística y otras cuestiones de interés general o compartido<sup>20</sup>.

### *El marco legislativo forestal: la descentralización de competencias*

Según se deriva de la Constitución Española (CE) las CC.AA. podrán ejercer sus competencias de desarrollo legislativo en la materia según dos criterios constitucionales diferentes. De esta manera, ni el alcance ni la velocidad de procedimiento en el traspaso de competencias han sido el mismo para todas las CC.AA. del Estado Español. Existen ocho CC.AA., denominadas históricas, que en el marco competencial en materia de medio ambiente tienen competencia exclusiva para desarrollar su propia legislación forestal autonómica, salvo aquellas normas básicas que estén expresamente referidas en la legislación estatal.

---

20. Alcanda, P. 2004. España. Analogía comparada de los planes forestales autonómicos españoles. *La Planificación Forestal en España*. Ministerio de Medio Ambiente, pp. 182-212.

Por otro lado, existen nueve CC.AA. que desarrollan su ámbito competencial según el artículo 143 de la Constitución Española (CE) por el cual no tienen competencia exclusiva al respecto, de forma que sólo pueden establecer un desarrollo normativo a partir de la legislación básica estatal como aplicación reglamentaria para el ámbito territorial de su competencia.

A su vez, el artículo 149.23 de la CE otorga a la Administración General del Estado competencias exclusivas sobre legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales dentro del marco competencial en materia forestal y de conservación de la naturaleza. Sin embargo, la Administración General del Estado durante 25 años no ha ejercido la facultad que le otorgaba el precepto constitucional, puesto que no fue hasta noviembre de 2003 en que el Congreso de los Diputados aprobó una nueva Ley Básica de Montes que sustituye a la preconstitucional Ley de Montes y Aprovechamientos Forestales de 1957, cuya longevidad dice bastante sobre su eficacia y alcance, pero también ofrecía cierta obsolescencia, pues fue concebida en circunstancias institucionales, económicas, ecológicas y sociales muy diferentes a las actuales. Así pues durante un cuarto de siglo, la ley de Montes de 1957 y su Reglamento de 1962 (todavía vigente) constituyeron subsidiariamente la normativa básica estatal vigente en materia forestal, provocando un cierto estado de indecisión en las Comunidades Autónomas. Cada Comunidad ha optado por lo que ha creído más conveniente sin ajustarse necesariamente a las dos vías constitucionales que a cada una le corresponden.

Hasta la promulgación de la nueva ley básica de montes a finales de 2003, 10 CC.AA. han permanecido a la espera de la ley básica estatal conformándose con la eficacia de la antigua normativa forestal vigente, si bien todas reflejan en sus estrategias y planes forestales autonómicos la urgente necesidad de adecuar su propia normativa forestal a las necesidades y exigencias actuales de sus espacios forestales. Por otra parte, existen otras 7 CC.AA. que han decidido establecer su propia normativa forestal: País Vasco (con tres normas forales distintas), Cataluña, Navarra, Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid y La Rioja. A finales de 2004 se aprobó la Ley de Montes y Ordenación Forestal" de Asturias y algunas otras CC.AA. ya están disponiendo actualmente sus anteproyectos de ley forestal autonómica, como está ocurriendo en Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Cantabria, Aragón o la Región de Murcia.

Parece evidente que tras la aprobación de la nueva Ley de Montes (2003) probablemente, más bien a corto que a medio plazo, las demás CC.AA. configuren su propia normativa forestal autonómica, ahora que disponen de la

normativa básica estatal de referencia para su desarrollo, completándose quizá en breve tiempo el panorama legislativo forestal español de comienzos del siglo XXI.

### *La experiencia española: estrategias y planes forestales autonómicos*

Cuando a finales de los años 90 los organismos internacionales, tanto a escala mundial como europea, instaban a los países a la elaboración de programas o planes forestales nacionales y regionales, en España ya existía un precedente institucional de la planificación forestal a escala regional que se inició 10 años antes: los planes forestales autonómicos.

Hasta el momento actual, desde que en 1989 se presentó el *Plan Forestal andaluz*, pionero de los planes forestales autonómicos en España, todas las Comunidades Autónomas españolas han aprobado o bien tienen en tramitación o en elaboración programas o planes forestales autonómicos.

Cuando se aprobó la Estrategia Forestal Española, 8 CC.AA. (Andalucía, Galicia, Comunidad de Madrid, Cataluña, Castilla La Mancha, País Vasco, Asturias y Navarra) ya tenían presentado o aprobado su plan forestal autonómico y otras cuatro (Canarias, Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León y la Región de Murcia) disponían de estrategias o planes forestales, libros blancos de política forestal o documentos similares de planificación estratégica forestal, o bien de estudios previos para su elaboración.

La proliferación de estos nuevos instrumentos de planificación forestal en España respondía tanto para su adecuación al nuevo contexto internacional sobre política forestal, como a la propia necesidad de las CC.AA. para asumir las competencias recién transferidas en materia forestal, en el marco del proceso institucional de descentralización derivado de la CE en 1978. A partir de la aprobación de la Estrategia Forestal Española (1999) y posteriormente cuando se conoció el comienzo de los trabajos para la elaboración del Plan Forestal Español el resto de las CC.AA. han aprobado o tienen en tramitación o aprobación sus respectivos planes forestales autonómicos.

El pionero Plan Forestal Andaluz constituyó en su día un punto de referencia, por su propia concepción y, ente otras cosas, por sus directrices de gestión por ecosistemas forestales, aunque no ha conseguido desarrollar los planes provinciales de ordenación de recursos forestales que debieran derivarse. El plan ha sido ya sometido a revisión en 1999, así como adaptado al nuevo marco financiero que ofrecía la Agenda 2000 mediante los programas de desarrollo rural para el periodo 2000-2006.

El segundo plan forestal autonómico español fue el *Plan Forestal de Galicia*, aprobado en 1992 y dirigido preferentemente a un sector forestal gallego de una importancia estratégica más que considerable para su medio rural y en donde los 2/3 de su territorio corresponden a espacios forestales. En una Comunidad donde el 96% de la superficie forestal es de régimen privado, casi siempre con una rentabilidad sin comparación en el resto de España, a grandes rasgos se trata de un plan que responde a la particular idiosincrasia del monte gallego, por lo que ha sido criticado de productivista que, en realidad, responde a las necesidades existentes e incluso a derechos patrimoniales.

El plan forestal gallego es el primero que dispuso de un estudio sociológico sobre cultura forestal. Tras el plan y la reforma de la política forestal española se está procediendo a una revisión de la política forestal gallega en su triple vertiente, tanto legal hacia una ley forestal gallega, como en su aspecto institucional hacia una organización administrativa periférica de carácter comarcal, mediante distritos que agrupan "comarcas geoforestales", así como en su modelo instrumental mediante la revisión del propio plan forestal y adecuación de los programas de inversión conforme a las nuevas exigencias del marco comunitario de apoyo que se defina para el periodo 2007-2013.

Tras estos dos primeros planes, en 1993 la *Comunidad de Madrid* presentó un plan que aglutinaba unas directrices estratégicas sobre montes y medio natural con una aplicación cuantificada para uno de los programas (restauración y mejora de la cubierta vegetal, cuya novedad es que su diseño estaba confeccionado según criterios de biodiversidad de comunidades vegetales por comarcas forestales); este plan no llegó a aprobarse con respaldo normativo, aunque la ley forestal que se aprobó ese mismo año obligaba a su elaboración<sup>21</sup>. Posteriormente en 1999 se readaptó el programa de restauración mencionado y se cuantificó el resto de los programas previstos en la primera aproximación de 1993, aprobándose el plan forestal madrileño por Decreto en el año 2000.

En el año 1994 se presentó el *Plan General de Política Forestal de Cataluña* que aunque dirigido preferentemente al sector forestal y al desarrollo de la planificación y gestión territorial de los montes; fueron programados sus presupuestos con una vigencia a 10 años, si bien se ha interpretado más

---

21. Montiel, C., 2002c: El Plan Forestal de la Comunidad de Madrid: Análisis sociopolítico y territorial, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. extraordinario, pp. 357- 365.

como un marco director que como un plan ejecutivo. Tanto el plan como la ley forestal catalana han permitido desarrollar los Planes de Gestión y Mejora Forestal al amparo de la creación del Centro de la Propiedad Forestal de Cataluña<sup>22</sup>. Desde el año 2004 se está procediendo a la revisión del plan forestal catalán en un amplio marco participativo cuyas previsiones apuntan hacia su adecuación para integrarse en la ordenación del territorio y hacia su desarrollo territorial mediante planes forestales comarcales asimilables a los nuevos PORFs.

También en 1994 salió a la luz el *Plan Forestal Vasco* que más que un plan es una mera estrategia por cuanto que disponía un marco de director diseñado mediante directrices estratégicas dirigidas al sector forestal, pero sin definir programas de actuación ni presupuestos que cuantifiquen las inversiones previstas.

En ese mismo año se presentó el *Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla La Mancha* que, incluyendo los espacios forestales, fue de los primeros, en concebir una visión integrada del medio natural con criterios de biodiversidad. El plan se aprobó en las Cortes en diciembre de 1994 y se suscribió un "pacto sobre el medio natural" entre la administración y los agentes sociales implicados, creando se una Mesa de Seguimiento para su desarrollo y revisión. En mayo de 2003 se aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno la Revisión del Plan, con participación tanto interna como externa a través de la Mesa de Seguimiento.

En 1995 se presentó el *Libro Blanco de la Política Forestal de la Comunidad Valenciana*, documento más estratégico que de planificación, pues no cuenta con presupuestos que programen inversiones ni priorización de las actuaciones previstas. La ley forestal valenciana dispone la elaboración del *Plan General de Ordenación Forestal (PGOF) de la Comunidad Valenciana*, ya elaborado y aprobado por Decreto y Consejo de Gobierno en el verano de 2004.

Este plan PGOF dispone de un estudio sociológico, de valoración económica integral de sus ecosistemas forestales y se desarrollará preceptivamente mediante Planes de Demarcación Forestal (PDF) que agrupan comarcas forestales; representa además un ejemplo en la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, pues tanto el PGOF como los PDF que lo desarrollan se conciben como instrumentos de planificación territorial de

---

22. Rojas, E. 2002. A Spanish Experience: The Forest Plan of Catalonia and its Consequences for Private Forest Management. In Tikkanen, I., Glük, P. and Pajuoja, H. (eds) *Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests*, EFI Proceedings, N° 46, pp. 93-98.

carácter sectorial en materia de suelo forestal. De hecho el propio PGOF dispone una cartografía preceptiva de suelo forestal y articula ordenanzas de uso que declaran genéricamente suelo forestal común y suelo forestal de especial protección, así como otras disposiciones sectoriales. Previo a la aprobación del plan forestal valenciano, se dispuso de un dictamen favorable por parte del Consejo Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que declara las ordenanzas forestales valencianas como normativa conforme al ordenamiento jurídico vigente, hecho de gran trascendencia futura al efecto de determinaciones similares en otras CC.AA. para la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico.

En 1996 se publicó un documento sobre el Plan Forestal de Asturias que cuenta con cuantificación de las acciones e inversiones previstas. El plan no se aprobó con amparo normativo, pero 5 años después, en septiembre del año 2001, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno el Plan Forestal del Principado de Asturias, previo informe favorable del Consejo Forestal del Principado y sometido a información pública. Recientemente la nueva ley forestal asturiana establece el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Asturias (a imagen y semejanza del PORN asturiano) para su desarrollo territorial mediante planes forestales comarcales asimilables a PORF. La conversión del Plan Forestal de Asturias en este PORF regional pasaría por la adopción de aquel y su conversión en instrumento de ordenación del territorio.

En 1997 se presentó y aprobó el *Plan Forestal de Navarra* con un peculiar diseño, elaborado iterativamente mediante un procedimiento participativo desarrollado mediante conclusiones de mesas sectoriales específicas. El Plan se dirige preferentemente al sector forestal, si bien cuenta con programas de apoyo a la conservación de la vida silvestre y la red de espacios naturales protegidos, y se completó posteriormente con un estudio de valoración económica integral territorializada de sus sistemas forestales y una Estrategia de Biodiversidad.

En ese mismo año de 1997 fue presentado el *Libro Blanco de La Política Regional Murciana sobre el Medio Natural* concebido con un carácter estratégico para su posterior desarrollo, planificación y cuantificación; su concepción se acerca a un plan estratégico integrado del medio natural. Posteriormente en 2002 la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente presentó el documento de la Estrategia Regional de Biodiversidad y en marzo de 2003 presentó la Estrategia Forestal de la Región de Murcia con informe favorable del Comité Económico y Social (2004) que, a pesar

de su denominación constituye un genuino plan forestal con programación de inversiones y actuaciones. Ambas estrategias se elaboraron con procedimientos participativos internos y externos.

En 1999, se presentó en las Cortes Aragonesas un primer documento sobre el *Plan Forestal de Aragón*, aplicación de otros documentos de bases estratégicas que se venían realizando desde 1996 y que conformaron un Libro Blanco de la Política Regional sobre el Medio Natural con el mismo concepto integrador de las cuestiones forestales y de conservación de la naturaleza que los anteriormente mencionados al respecto. Ninguno de estos documentos se aprobó finalmente pero dieron origen en el año 2000 al *Plan de Acción Forestal y Conservación de la Biodiversidad de Aragón*.

En mayo de 1999 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno el *Plan Forestal de Canarias*, igualmente elaborado a partir de documentos de bases y estudios previos elaborados desde 1996. El plan forestal canario se concibió como un plan sectorial que establece directrices de gestión de los recursos forestales. El plan deberá readaptarse tras la nueva legislación que en 2000 refundió la normativa de ordenación del territorio con la de espacios naturales y la reciente aprobación en 2003 de las Directrices Generales de Ordenación Territorial que establecen la conversión del Plan Forestal de Canarias en Directriz de Ordenación Sectorial para su adaptación al sistema de planeamiento en materia forestal.

Tras la aprobación de la Estrategia Forestal Española durante los años 2000 y 2001 se comenzaron a elaborar otros cuatro planes forestales autonómicos en Castilla y León, La Rioja, Cantabria y Extremadura, si bien estos tres últimos se fueron retrasando a la espera de la terminación del Plan Forestal Español y su aprobación en 2002.

El *Plan Forestal de Castilla y León* que a partir de su propia Estrategia Forestal presentada a finales de 1997, elaboró el Plan Forestal de Castilla y León que se aprobó por Decreto en el año 2002. Se trata también de un plan estratégico concebido sobre el medio natural que integra cuestiones forestales y de conservación de la Naturaleza, pero que se aprueba conforma a un plan regional de ordenación territorial en materia forestal de conformidad con la legislación regional de ordenación del territorio. En principio el plan está previsto que se desarrolle territorialmente mediante planes forestales provinciales y comarcales. Actualmente ya se han emprendido las dos primeras iniciativas experimentales de PORF en comarcas forestales de León y Soria.

Con algo más de retraso en su elaboración desde que comenzó a realizarse en 2000, el *Plan Forestal de Extremadura* se ha diseñado también

como un plan estratégico sobre el medio natural, estableciendo situaciones de partida y objetivo por superficies para las distintas formaciones y ecosistemas forestales de la región. El documento fue sometido a procedimiento de información pública por resolución de la Dirección General de medio Ambiente a principio del año 2003 y actualmente tras la tramitación de las alegaciones se encuentra en proceso de corrección y modificación para ultimar el documento definitivo.

A partir de una *Estrategia Regional de Biodiversidad* (ERB) previamente aprobada en 2001 y con una adecuada integración en la ordenación territorial, se comenzó a elaborar el *Plan Forestal de la Rioja* (PFR) también concebido como un plan estratégico integrado sobre el medio natural como desarrollo de las directrices y requerimientos emanados de la ERB. De hecho el PFR se "cotitula" Plan Estratégico de Conservación del Medio Natural como plan sectorial que desarrolla la ERB en materia forestal y de conservación de la naturaleza. Con este doble título fue presentado en 2003 por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorial del Gobierno de La Rioja.

El Gobierno de Cantabria, que elaboró en 1997 un plan de reforestación, presentó en junio de 2003 el *Plan Forestal de Cantabria* por iniciativa de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza a través de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca y se ha aprobado en 2005. Este plan responde al tipo medio de plan forestal autonómico español concebido como un plan estratégico de gestión sostenible del medio natural; dispone de un estudio sociológico sobre cultura forestal, de una valoración integral territorializada de sus ecosistemas forestales y de un diseño para su desarrollo operativo adecuado para su integración en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. El plan se ha elaborado con un completo proceso participativo, interno y externo, antes, durante y después de su elaboración mediante un prolongado procedimiento de información pública. Actualmente se encuentra culminándose el documento definitivo para su presentación y aprobación. Propone su desarrollo opcional mediante planes forestales comarcales aunque carece de integración en la normativa de ordenación territorial.

Finalmente Baleares es la última Comunidad Autónoma en decidirse a elaborar su plan forestal en 2002 cuando por Acuerdo del Consell de Gobierno se encomendó a la Consejería de Medio Ambiente la redacción de un documento programático en materia forestal. Actualmente se encuentra en pleno proceso de elaboración.

Con este último Plan Forestal quedará completado el panorama autonómico español tras 15 años después del pionero plan forestal andaluz

constituyendo una experiencia contrastable, cuya evaluación y seguimiento supone un reto para el futuro.

## CONCLUSIONES

La reforma de la Política Forestal en España se ha retrasado durante 25 años y además la misma es claramente incompleta por la dificultad de la creación de un marco estatal básico cuando ya se había iniciado la descentralización político-administrativa y la mayor parte de las Comunidades Autónomas ya tienen su Plan Forestal y en muchos casos sus propias legislaciones.

La Ley de Montes y el Plan Forestal Español son los ejes vertebradores de la Política Forestal, cuyo principal objetivo es la integración y coordinación de las políticas forestales autonómicas para lograr una gestión forestal sostenible, de acuerdo a los compromisos internacionales asumidos por España y atendiendo a las nuevas demandas que la sociedad exige de los montes, principalmente desde el punto de vista medio ambiental.

Son muy numerosos los condicionantes negativos que influyen en el desarrollo de la gestión forestal y por tanto en el establecimiento de una política forestal en España. La coordinación entre las distintas y diversas políticas forestales regionales, las diferentes escalas y ámbitos político-territoriales de gestión, la ausencia de cultura forestal en España, la escasez de recursos económicos, la desvertebración productiva e industrial y la falta de apoyos tanto a nivel nacional como de la Unión Europea son los más destacados entre los problemas que afectan al sector forestal.

El desarrollo de la nueva Política Forestal en España es, sin embargo, esencial para garantizar una adecuada ordenación del territorio a través de la suma de las distintas políticas sectoriales. Por ello, destaca la importancia de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) a escala comarcal, diseñados por el Plan Forestal español y amparados jurídicamente en la nueva ley básica de montes, que tendrán un papel decisivo en un futuro inmediato de la gestión forestal en España.

Por último, la Política Forestal Española pretende lograr la adaptación del conjunto del sector forestal al contexto político, social, económico y ambiental, con gran flexibilidad de planteamientos y basándose en una amplia participación de los diferentes agentes afectados. La integración de los nuevos instrumentos de planificación forestal, tanto a nivel nacional como regional o comarcal, dentro de la ordenación del territorio y el

planeamiento urbanístico constituyen todo un cambio en la forma de gestionar los usos del suelo en España, que hasta ahora se había reducido a la ordenación forestal de los montes exclusivamente.

PEDRO F. ALCANDA VERGARA

SIGFREDO F. ORTUÑO PÉREZ

Departamento de Economía y Gestión Forestal.

E.T.S. Ingenieros de Montes. Universidad Politécnica de Madrid

sortuno@montes.upm.es.