

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS A LA GESTIÓN DE LOS MONTES EN LA COMUNIDAD DE MADRID (ESPAÑA)

C. MONTIEL

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN

Aunque la Unión Europea no cuenta con una política forestal común, existen instrumentos comunitarios que permiten realizar una política forestal coherente a escala de los diferentes estados miembros. En esta comunicación se analiza el grado de aprovechamiento, las orientaciones adoptadas y los resultados territoriales de la aplicación del complejo sistema de instrumentos comunitarios disponibles para la gestión de los montes en la Comunidad de Madrid.

P.C.: Instrumentos financieros, PAC, Política de Desarrollo Regional, política forestal.

SUMMARY

Even though there isn't any Common Forest Policy in the European Union, it is possible to develop a coherent Forest Policy in the different states starting from the European financial instruments. In this paper are analysed the degree of utilization, the options and the territorial results of the complex system of European instruments available for the forest management in the region of Madrid.

K.W.: Financial instruments, CAP, Regional Development Policy, Forest Policy.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea no ha contado nunca con una Política Forestal Común (PCF) al no haber sido incluidos los productos del bosque (salvo el corcho) en el Tratado de Roma ni en los tratados fundamentales posteriores. Sin embargo, desde fechas tempranas (la primera propuesta se realizó el 9 de junio de 1959) la Comisión ha realizado varios intentos de conseguir una PCF o al menos unas orientaciones comunes de las políticas forestales nacionales de los Estados miembros (FERNÁNDEZ, 1992; PINILLA, 1997).

En realidad, las principales vías de formación de una teórica "Política Común Forestal y de Montaña" han sido los problemas derivados del proceso industrializador en materia de medioambiente y los que proceden de la PAC. De hecho, las medidas forestales comunitarias han estado, en gran medida, vinculadas al desarrollo y aplicación de la PAC, constituyendo generalmente un asunto accesorio o dependiente de los criterios y objetivos agrarios.

El derecho forestal europeo no constituye, en consecuencia, un bloque normativo que pretenda la aplicación de una estrategia forestal definida previamente. Hasta la Reforma de la PAC, la Comunidad optó por la regulación de algunos aspectos parciales. Así se aprueba en 1989 el denominado "paquete forestal", que incluye los reglamentos 1609 a 1615, que cubren diversos aspectos forestales, desde ayudas a la producción hasta la creación de un Comité Forestal Permanente en el seno del Consejo. Dicho paquete es una de las mejores expresiones de la combinación de medidas dispersas aludida. Entre ellas destaca el plan de desarrollo y aprovechamiento óptimo de los bosques en las zonas rurales (Regl. 1610/89), que incluye una amplia gama de acciones forestales dirigidas a fomentar las funciones económica, ecológica y social de los bosques dentro de los programas operativos de los objetivos 1 y 5b de la Política de Desarrollo Regional.

Por lo tanto, y aunque objetivamente no pueda hablarse de una Política Forestal Común, la Comunidad Europea (CE) ha financiado desde finales de los años setenta acciones netamente forestales a través de los fondos estructurales, si bien bajo el soporte de reglamentos cuyo objetivo principal ha sido casi siempre la mejora de las estructuras agrarias. La gestión, conservación y desarrollo sostenible de los bosques han sido incorporados dentro de algunas de las políticas comunitarias vigentes, y principalmente de la PAC y de la Política de Desarrollo Regional que, junto con algunas iniciativas comunitarias (LIFE y LEADER, entre otras) han financiado en las regiones españolas diferentes medidas de gestión forestal.

El método utilizado para identificar, clasificar y evaluar las acciones forestales financiadas por la Unión Europea en la Comunidad de Madrid hasta la fecha se ha organizado en una primera fase de

recopilación de la normativa comunitaria y análisis de su adaptación autonómica; y una segunda fase de estudio de las actuaciones desarrolladas en cada una de las líneas de subvenciones y retornos comunitarios que se han aplicado en la Comunidad de Madrid desde 1988. Concretamente, se han evaluado los resultados de las medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC con componente forestal, partiendo del “paquete forestal” de 1989, las acciones de carácter forestal cofinanciadas por los fondos estructurales en el marco de políticas de desarrollo regional (Reglamento 1118/88 y Marcos Comunitarios de Apoyo 1990-1993 y 1994-1999) y el desarrollo de iniciativas comunitarias relacionadas con el sector. Por último, y desde una visión prospectiva, se han considerado las posibilidades que ofrece el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (1257/99) y las estrategias planteadas en el proceso de negociación de los próximos programas de desarrollo regional para el período 2000-2006 en aplicación del reciente Reglamento 1260/99 sobre los Fondos Estructurales.

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS COMUNITARIOS AL SECTOR FORESTAL ESPAÑOL

Las primeras actuaciones forestales que financió la Comunidad a través de los Fondos Estructurales fueron proyectos de carácter regional iniciados a finales de los años setenta y principios de los ochenta en el marco de los Programas Mediterráneos Integrados (PIM) (MONTIEL, 1992). En cualquier caso, las medidas forestales financiadas por la CE fueron escasas y limitadas hasta 1986, vinculadas siempre a la política estructural agraria. La aprobación en 1989 de la “Estrategia y Acción de la Comunidad en el Sector Forestal para 1989-1992” estableció, por primera vez, las bases de una línea de acción común en materia forestal, posteriormente reforzada por la Reforma de la PAC de 1992. Las sucesivas Conferencias Ministeriales sobre Protección de los Bosques en Europa (Estrasburgo, 1990; Helsinki, 1993; Lisboa, 1998) han definido finalmente las bases teóricas de la Estrategia Forestal Europea, aprobada por Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 (MCPFE, 2000)

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 cuyo éxito ha dependido fundamentalmente de la cuantía de su dotación (especialmente en el caso del paquete de medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC de 1992) (MONTIEL *et al.*, 1999). No ha existido, en consecuencia, una integración de las medidas e instrumentos comunitarios en una política forestal nacional ni regional.

El Reglamento (CEE)1118/88 “que establece una acción común específica para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España” fue el marco en el que se desarrollaron las primeras acciones forestales de la CE para España. Estas se centraron en la lucha contra la erosión y en la conservación de suelos, junto con el apoyo a la repoblación forestal, la mejora de montes degradados y la protección de los bosques contra los incendios. En la Comunidad de Madrid, las inversiones realizadas durante el período 1988-1992, en el marco del Programa de Acción Común mediante el cual se aplicó dicho Reglamento, ascendieron a un total de 417,8 mill.pts., de los cuales 227,2 mill.pts. se invirtieron en el capítulo de lucha contra la erosión y 190,6 mill.pts. se dedicaron a trabajos de mejora forestal.

Posteriormente, la Reforma de la PAC de 1992 introdujo una serie de medidas de acompañamiento cuyo objetivo compartido era mejorar la integración de las actividades agrarias y la conservación del medioambiente y lograr una vinculación más directa de los espacios forestales y los agrarios. El Reglamento (CEE)2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura es, sin duda, la medida de acompañamiento que mayor importancia socioeconómica y territorial ha tenido en toda España, y particularmente en la región de Madrid. El Programa de Forestación de Tierras Agrarias al que dio lugar, en aplicación del Real Decreto 378/93, ha sido cofinanciado con fondos FEOGA-Garantía y ofrece la oportunidad de obtener una prima por veinte años a quienes se acojan a él. Esta línea de subvenciones va dirigida a los particulares y no al sector público, al que tradicionalmente se había orientado hasta la fecha la política forestal (en algunos países, como España, de forma casi exclusiva). Con la ayuda de estas circunstancias, la forestación de tierra agrarias está provocando un cambio de mentalidad en la política forestal y ha permitido avanzar hacia la gestión integrada del espacio rural, considerando al sector forestal parte del mismo, que no puede tratarse de forma independiente y aislada (PINILLA,

1997; MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE, 2000).

Aparte de su participación en la PAC, el sector forestal español ha sido objeto de otras iniciativas e intervenciones comunitarias, especialmente en el marco de la Política Medioambiental. Entre las medidas que mayor repercusión territorial han tenido destacan las disposiciones relativas a la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y contra los incendios forestales.

A partir de 1987, y en aplicación del Reglamento 3528/86 relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica, varios países (entre ellos España) comenzaron a controlar los daños forestales, junto con una serie de parámetros de estación, en una red uniforme de 16x16 km extendida sobre el territorio europeo. También los incendios forestales han sido objeto de una intervención específica de la Unión Europea (Reglamento 2158/92), que ha contribuido a los esfuerzos de prevención y defensa de los Estados miembros.

Priorizando la investigación y la comunicación como objetivos políticos, la Unión Europea ha impulsado además el asociacionismo y la cooperación interregional en materia forestal. Uno de los principales exponentes de estas actuaciones en España ha sido el programa interregional “Compostela Bosque”, iniciado en 1992 con el objetivo de crear una comunidad de intereses entre los propietarios forestales del Sur de Europa y mejorar la productividad de la silvicultura sin dañar el medio natural. Este programa fue suscrito por cinco regiones en España: País Vasco, Castilla-León, Navarra, Asturias y Galicia.

Además, el Reglamento 1615/89, modificado por el Regl. 1199/98, estableció un Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal cuyos objetivos son aumentar la calidad de los catálogos forestales nacionales y favorecer las adaptaciones necesarias de los mismos para satisfacer la demanda de información para las comunicaciones relacionadas con la gestión sostenible de los bosques; investigar la utilización operativa de la teledetección y de los SIG para el suministro de datos territoriales con vistas a obtener una información forestal homogeneizada en Europa; establecer una mejor comunicación mediante la creación de una base de datos de la Unión Europea que contenga toda la información pertinente sobre las intervenciones comunitarias relacionadas con el sector forestal, así como información básica sobre las políticas y programas nacionales o subnacionales de los Estados miembros.

Finalmente, junto al derecho forestal comunitario vinculado a la PAC y a la Política Medioambiental, y como complemento a la aplicación de los Fondos Estructurales para cofinanciar acciones de carácter forestal en el marco de políticas de desarrollo regional, además de las actuaciones señaladas, la Unión Europea ofrece otras líneas para la ejecución de acciones forestales, entre las que destacan:

- el instrumento financiero para el medioambiente LIFE (Regl. 1973/92),
- el programa CORINE y
- la Directiva Habitats y la Red Europea Natura 2000, cuyo objetivo es preservar las muestras más significativas de la biodiversidad (muchas de las cuales se encuentran en los espacios forestales) a escala europea.

Recientemente, y a diferencia de lo que venía ocurriendo en la Comunidad desde su creación en 1957, la Agenda 2000, debido a la influencia de la adhesión a la Unión de países eminentemente forestales como Suecia, Finlandia y Austria, ha incorporado una tímida política forestal cuya expresión más operativa es el capítulo dedicado a la silvicultura en el Reglamento de Desarrollo Rural 1257/99. Este capítulo, junto con la Estrategia Forestal Europea, constituye el núcleo de una incipiente Política Forestal Común. De esta manera, el sector forestal entra de lleno en la PAC durante el período 2000-2006, integrado en un modelo de desarrollo rural.

SUBVENCIONES Y RETORNOS COMUNITARIOS EN EL SECTOR FORESTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El instrumento principal de la política forestal de la Comunidad de Madrid es el Plan Forestal 2000-2019, elaborado de acuerdo con los objetivos marcados por la Ley 16/1995, Forestal y de Protección de la Naturaleza y formado por diez programas dirigidos a los diferentes objetivos de la gestión. Aunque en su presentación destaca su visión integradora, y a pesar de que en sus planteamientos alude a la sostenibilidad y a la multifuncionalidad como principios de gestión, en el Plan no se hace referencia a la Estrategia Forestal Europea ni a las medidas e instrumentos comunitarios que actúan directa o indirectamente sobre el espacio forestal. Tampoco existe, en

consecuencia, una coordinación entre programas de objetivos afines o coincidentes, tales como el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, desarrollado en la Comunidad de Madrid desde 1993 y el Programa de Forestación y Restauración de las Cubiertas Vegetales del Plan Forestal. En definitiva, el Plan no incorpora en su elaboración las medidas e instrumentos comunitarios previamente existentes en materia forestal ni las últimas directrices políticas europeas e internacionales, aunque sí recoge sus planteamientos genéricos fundamentales.

De los diferentes reglamentos comunitarios, el que mayor repercusión económica y territorial ha tenido en la Comunidad de Madrid, como ya he señalado, es el Reglamento (CEE)2080/92, origen de una línea de subvenciones a forestaciones en tierras agrarias regulada en la región por las Ordenes 1432/94 y 3040/97 de la Consejería de Economía y Empleo. A lo largo del período 1993-1998 se han tramitado en esta línea 237 expedientes y se han forestado 5981,75 ha, lo que ha supuesto una inversión total de 1.899.910.058 pts en concepto de ayudas a la forestación y primas de mantenimiento y compensatoria (D.G. AGRICULTURA, 1999). Los terrenos transformados han sido, en su mayor parte, eriales a pastos en los sectores sureste y suroeste de la región, sobre tierras de piedemonte y de campiña/páramo (MONTIEL *et. al.*, 1999; MATA,R&LACASTA, 2000). En consecuencia, las tierras afectadas han sido generalmente espacios improductivos sobre algunos de los cuales ya existía procesos consolidados de regeneración de la vegetación espontánea. Los solicitantes que han concurrido a estas ayudas han sido, sobre todo, ayuntamientos y grandes propietarios cuya renta principal no procede del sector agrario y que suelen presentarse tras la figura jurídica de sociedades anónimas. En la Comunidad de Madrid ha sido excepcional tanto la sustitución de cultivos agrícolas como la subvención a agricultores a título principal en el Programa de Forestación de Superficies Agrarias.

Frente al “éxito” del Reglamento (CEE) 2080/92, son muy pocas las actuaciones realizadas en el marco del Reglamento (CEE)1610/89 por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales y que también aplicó en España el Real Decreto 378/93. A la línea de subvenciones creada por la Orden 2441/1998 de la Comunidad de Madrid para la ejecución de obras y trabajos en montes de titularidad privada se han presentado muy pocas solicitudes. Los motivos no están suficientemente claros, pero han podido influir la insuficiencia de los importes máximos definidos, problemas de información y difusión de la convocatoria y la ausencia de una política activa de protección y fomento de los montes particulares. En definitiva, la mayor parte de las inversiones se han destinado a la creación de nuevos espacios forestales descuidando los ya existentes. Los trabajos silvícolas de mantenimiento y mejora de ecosistemas forestales han quedado marginados respecto a las nuevas plantaciones.

Junto con el Programa de Forestación de Tierras Agrarias que en realidad debía aplicarse en superficies no forestales, la participación de la Unión Europea en las acciones forestales desarrolladas en la Comunidad de Madrid se ha concentrado fundamentalmente en el marco de la Política Regional Europea. Esta es una de las vías de financiación que ofrece la Unión Europea a los Estados miembros en materia forestal, mediante la definición de objetivos de contenido medioambiental en el marco de los Programas Operativos que desarrollan los Marcos Comunitarios de Apoyo.

Las zonas de Madrid declaradas objetivo 5b durante los períodos 1990-93 y 1994-99 se han beneficiado de sucesivos Programas Operativos (P.O.) que incorporan actuaciones forestales. Las aportaciones comunitarias en el marco del P.O. de apoyo al desarrollo de zonas rurales de la Sierra Norte de Madrid (1990-93) han sido el 45% de las inversión elegible total (1.988.133.000 pts. del año 1999). Dicho programa incluía como objetivos la mejora forestal (medida 2.1.) y la prevención de incendios forestales (medida 2.2), para lo que se solicitaba una participación comunitaria de 117 y 26,1 mill.pts., respectivamente.

Durante el período de programación siguiente (1994-99), Madrid ha recibido el 10,3% de los fondos estructurales destinados a las regiones españolas objetivo 5b, lo que representaba en diciembre de 1999 unos 17.000 mill.pts. en gastos previstos. Además, también se financiaron una serie de acciones dirigidas a la “Conservación y mejora de las masas forestales y del entorno” en el marco de la iniciativa Leader II. En total, los retornos comunitarios en este concepto alcanzaban un montante comprometido de 218.755.915 pts. el 31 de diciembre de 1998.

A lo largo del próximo período 2000-2006, España recibirá 2,35 billones de pesetas para acometer los programas de Desarrollo Rural de las regiones del nuevo objetivo 2 (Regl. (CEE) 1620/99). De esta cantidad, 1,50 billones serán aportados por el FEOGA y a la Comunidad de Madrid

le corresponderá una dotación económica de 10.652,3 millones pts./año (C.MEDIOAMBIENTE, 2000) que, en parte, contribuirán a financiar acciones forestales. Sin embargo, aunque la Agenda 2000 contempla la financiación del sector forestal privado y municipal (no sólo las subvenciones a agricultores) y a pesar de que el Reglamento 1257/99 considera la silvicultura como parte del desarrollo rural, el sector forestal continua ocupando un lugar muy marginal en los futuros programas de financiación comunitaria.

CONCLUSIONES

1. A pesar de la reciente aprobación de la Estrategia Forestal Europea y de la progresiva atención que viene recibiendo el sector desde la incorporación de los últimos socios comunitarios, la política forestal europea sigue siendo únicamente un conjunto de medidas aisladas que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, afectan al territorio forestal de los diferentes países comunitarios. Subyace una cierta política forestal en determinadas acciones comunitarias, pero ésta es desordenada y dispersa.
2. La Comunidad de Madrid, al igual que las demás regiones españolas, se ha beneficiado de las subvenciones y retornos comunitarios impulsados por los reglamentos forestales de 1989 y 1992. Sin embargo, hay que subrayar la precariedad económica que ha sufrido el sector forestal en el contexto de la PAC (salvo el Programa de Forestación de Tierras Agrarias), lo que ha condicionado, junto con otros factores, el alcance de los resultados.
3. En general, la contribución de los fondos comunitarios al desarrollo del sector forestal de la región de Madrid y del resto de España se ha visto limitada por la insuficiencia de información, coordinación y capacidad operativa por parte de la administración autonómica.
4. El Plan Forestal de la Comunidad de Madrid muestra un cierto continuismo respecto a la política forestal española de la segunda mitad del siglo XX, ya que sigue poniendo el acento en el objetivo de la repoblación para frenar los riesgos de erosión, marginando otros aspectos como la mejora silvícola de las masas forestales existentes y su adecuación a los nuevos usos y demandas. Por otra parte, se aprecia una falta de coordinación entre el Plan Forestal y las líneas de actuación comunitaria en materia forestal desarrolladas en la región.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Francisco Jarabo e Isabel Fernández (Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Medioambiente) y a Emilio Sierra y Francisco Mena (Consejería de Medio Ambiente, Comunidad de Madrid) la amabilidad y generosidad con que me facilitaron la información necesaria para llevar a cabo la investigación.

BIBLIOGRAFIA

- DIRECCION GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN; (1999). *Programa de Forestación de Tierras Agrarias de la Comunidad de Madrid 1993/1998*. Comunidad de Madrid, Madrid.
- CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE; (2000). *Boletín Agrario*, diciembre 2000, nº 27.
- FERNÁNDEZ, G.; (1992). "Estrategia forestal de la CEE", *El Bosque en el Espacio Rural del Sur de Europa*. Jornadas Foresta'91. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 81-100.
- MINISTERIAL CONFERENCE ON THE PROTECTION OF FORESTS IN EUROPE; (2000). *The role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by MCPFE in Tull/Austria, 13-14 September 1999*. Liason Unit Viena, Viena.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE; (2000). *Estrategia Forestal Española*. Organismo Autónomo Parques Nacionales. Madrid.
- MATA, R.&LACASTA, P. (2000); "Medidas agroambientales y forestación de tierras agrarias en Madrid: Consideraciones desde un espacio metropolitano", PANIAGUA, A. (ed.); *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*. CSIC, Madrid, pp. 211-244.
- MONTIEL, C.; (1992). "Actuaciones forestales de la Comunidad Europea: el ejemplo del

- departamento francés de Bouches-du-Rhone”, *Investigaciones Geográficas*, nº 10, Universidad de Alicante, pp. 125-133.
- MONTIEL, C.&FERRERAS, C.&ALVAREZ, P.; (1999). “El Plan de Forestación de Superficies Agrarias de la Comunidad de Madrid 1993-1997: Valoración territorial y paisajística”, *El Territorio y su Imagen. Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles. Málaga, 9-12 diciembre 1999*. Universidad de Málaga-AGE. Málaga, pp. 179-190.
- PINILLA, B.; (1997). “Uso forestal del suelo en la Política Agraria Común de la Unión Europea <Hacia un cambio de mentalidad> (1986-1996)”, *Irati 97. Montes del futuro: respuestas ante un mundo en cambio. II Congreso Forestal Español*. Gobierno de Navarra, Pamplona, t. I.
- .