
Vicente Jurado Doña ()*

Presente y futuro del monte en Andalucía a través del Plan Forestal Andaluz

La obra que aquí comentamos (1) recoge las directrices y actuaciones programadas para llevar adelante la política forestal andaluza, concretada en el Plan Forestal Andaluz, una de las primeras iniciativas autonómicas en cuanto a planificación de la temática forestal se refiere.

El Plan Forestal Andaluz (en adelante PFA), fue aprobado por unanimidad por el Parlamento de Andalucía en noviembre de 1989, consensuado entre los diversos grupos parlamentarios, y tendrá una vigencia de 60 años, dada la dinámica de la vegetación forestal mediterránea.

El PFA se presenta no como un nuevo plan de repoblaciones al estilo de épocas pasadas, sino como un plan de manejo del conjunto de recursos naturales de los montes andaluces, e incluye el tratamiento y estudio de aspectos tales como las vías pecuarias y la utilización recreativa de los montes por parte de los ciudadanos. Su propia redacción es cierto que se aleja incluso de la terminología forestal al uso y es de agradecer a los redactores un estilo más en la «línea ecológica» (diversidad genética, regeneración prioritaria del monte mediterráneo, restauración de ecosistemas degradados, etc.).

(*) I. B. «Juan de Mairena». Mairena de Aljarafe.

(1) Plan Forestal Andaluz. *Junta de Andalucía*, Sevilla 1989 (389 páginas).

Hay que destacar, en favor de la Administración andaluza que lo llevó adelante, que el Plan ha gozado de una amplia difusión y participación ciudadanas, y ha aceptado propuestas formuladas por diversos colectivos, incluidos los ecologistas. Estos, junto con ciertos Sindicatos Agrarios (SOC y Sindicato Unitario), fueron de alguna manera los promotores del esbozo de una auténtica política forestal autonómica, plasmada en el Pacto Andaluz por la Naturaleza, documento técnico aprobado por numerosos Ayuntamientos, Diputaciones, partidos políticos y colectivos ciudadanos, y que contenía los elementos básicos luego recogidos en parte en el PFA.

El Pacto recibió en octubre de 1990 el Premio Nacional a la Conservación de la Naturaleza, otorgado por la prestigiosa organización «The Conservation Foundation», a la Federación Ecologista Pacifista Gaditana (FEPG), una de las entidades promotoras del mismo.

Así pues, el libro que aquí comentamos, es en realidad un documento de trabajo redactado por la Administración forestal y cuyo desarrollo y ejecución se llevará a cabo con una amplia participación ciudadana.

Entre sus objetivos destacan:

- La lucha contra la desertización, que afecta a amplias zonas andaluzas.
- La protección de ecosistemas de singulares valores naturales.
- La defensa contra incendios, plagas y enfermedades forestales.
- La contribución a una mejora de la industrialización y comercialización de los productos forestales.
- La compatibilización de los usos social, recreativo y cultural del monte con su conservación.
- La generación de condiciones socioeconómicas favorables que eviten el desarraigo de las comunidades rurales.

El libro, cuya primera edición vio la luz en abril de 1990, consta de una introducción general (que recoge el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el PFA, y la Resolución del Pleno del Parlamento de Andalucía por la que se aprueba por unanimidad el Plan), de dos partes claramente diferenciadas y de una serie de anejos, incluida la cartografía a escala 1:800.000 (mapa actual de vegetación, mapa futuro y mapa de propiedad y administración de los montes), y la bibliografía.

En los primeros tres capítulos se hace una descripción somera del medio físico (suelos, clima, vegetación, hidrografía...) del entorno socioeconómico general, incluidos algunos datos demográficos, y del institucional que da sentido a las actuaciones programadas: normativa legal aplicable, tanto a nivel estatal como autonómico, organigrama administrativo con competencias en materia forestal y de conservación de la naturaleza, y política forestal de la CE en la que ESPAÑA ocupa el primer lugar en cuanto a superficie arbolada (el 29,1%).

El cuarto capítulo aborda la *situación del territorio forestal* en Andalucía, y comienza con un apartado dedicado a la propiedad forestal, de suma importancia a mi entender, puesto que nos descubre que en el conjunto de los terrenos forestales, los montes de particulares representan el 73% (3.397.200) frente al 27% restante (1.255.800) que se lo reparten los pertenecientes a Entidades locales (15,3%) y los Montes del Estado (11,7%).

El segundo apartado trata la *distribución de la cubierta vegetal*, con una superficie forestal arbolada del orden del 51,3% (2.385.300 ha.) y el 48,7% restante de desarbolada (2.265.800 ha.), constituyendo los encinares y los alcornoques, con el 21% (845.700 ha. y 183.600 ha., respectivamente) la unidad más importante, seguida a continuación de los pinares (16,3% y 759.000 ha.), en su mayoría procedentes de repoblaciones.

Otras unidades de vegetación destacan por su significado

ecológico y/o paisajístico y económico, como acebuchales con 19.100 ha. y los castañares con 9.000 ha.

En cuanto a los montes desarbolados, más del 50% de ellos están cubiertos de matorral, en algunos casos de alto valor ecológico. Los autores incluyen además en este apartado los llamados terrenos agrícolas marginales, que suman 623.200 ha., que son de vocación forestal pero han sido puestos en cultivo y abandonados más tarde por su baja productividad. Estos terrenos pueden ser objeto en un futuro cercano de atención prioritaria por parte de las acciones forestales de la CE.

El 36% de la superficie arbolada corresponde a montes públicos (875.800 ha.) frente al 64% restante (1.527.500) que aparece gestionado por particulares.

En el siguiente apartado se tratan los espacios naturales protegidos recogidos en la Ley del Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, por la que casi 1.500.000 hectáreas (el 17% del territorio) aparecen bajo alguna de las figuras legales. En realidad, no se especifica nada acerca de la gran importancia forestal de algunos de estos espacios (Parque Natural de Cazorla, Segura y las Villas, Grazalema, Sierra de las Nieves, Los Alcornocales), ni siquiera se nos facilitan datos acerca de sus superficies totales forestal, y además no se especifica nada acerca de las acciones forestales a desarrollar en los próximos años en los Parques y demás figuras contempladas en la Ley. Da la sensación de haber existido cierta descoordinación entre los diferentes entes implicados en la redacción del texto, fruto de una clara dispersión administrativa en materia forestal.

La agricultura en áreas de montaña aparece tratada en el siguiente apartado, donde se reconoce que los terrenos de vocación forestal se corresponden en gran parte con áreas de montaña, y que éstas suman en Andalucía casi 4 millones de hectáreas (casi un 44% del total de Andalucía). Cierra el capítulo el estudio de las principales especies ganaderas que aprovechan los pastos, ramoneo y frutos de los montes, y la

situación actual de las vías pecuarias (30.951 km., con una superficie, aproximada, de 112.664 ha.), pero sin mencionar nada acerca de su problemática actual en Andalucía y de los posibles usos alternativos que se podrían poner en marcha.

Los aprovechamientos forestales se abordan en el siguiente capítulo (los beneficios del monte), donde de manera detallada se nos ofrecen los datos promedios de los últimos años obtenidos de maderas, leñas, corcho, pastos, caza, pesca, frutos forestales (bellotas, castañas y piñones), y hongos y plantas aromáticas, que proporcionan un valor total aproximado de 6.500 millones de pesetas anuales, destacando la caza con 1.800 millones, la madera con 1.600, y la montanera con 1.300 millones como los sectores más importantes desde el punto de vista cuantitativo.

En cuanto a la madera, el 23,7% del total de la cortada anualmente corresponde a coníferas y el 76,3% restante a frondosas. Dentro de éstas, hay que destacar el notable peso del eucaliptal, puesto que las cortas de eucalipto representan el 82,5% de la madera de frondosas extraída anualmente, y el 62,9% del total de la madera cortada en Andalucía. La madera de chopos constituye el 16% de la madera de frondosas y el 12,2% del total, de forma que eucaliptos y chopos son las especies que aportan el 75,1% de las cortas, siendo la superficie poblada por ellos el 11,37% de la superficie forestal arbolada y el 5,83% de la superficie forestal total, respectivamente.

Dentro de este capítulo, abrumador en cuanto a cifras, hay que destacar la importancia adquirida por algunos aprovechamientos como los cinegéticos, cuya cuantía resulta difícil de cuantificar, aunque a veces las cifras ofrecidas no coincidan en absoluto con las estadísticas del MAPA, tal y como los propios autores reconocen. Hay que señalar, además, que determinados aprovechamientos como los pastos, la recogida de espárragos, palmitos, etc., no aparecen tampoco en las estadísticas.

Los diversos *beneficios directos e indirectos* generados por la puesta en marcha del PFA deben ayudar a mitigar la

falta de calidad de vida y, en general, la pobreza existente en las áreas rurales. Se estima que el Plan generará más de 4.800.000 jornales anuales, lo que equivale en teoría a más de 18.000 puestos fijos. Estos 4,8 millones de jornales anuales son directos y no toman en cuenta la mano de obra indirectamente generada por todas las actuaciones programadas, que vienen a suponer, según el análisis financiero que hacen los autores, unos 2 millones más de jornales, con lo que el sector forestal generará, en definitiva, unos 25.000 puestos fijos de trabajo en Andalucía.

En cuanto a la *industrialización y comercialización*, se alude a la falta de industrias forestales autóctonas, transformadoras de las materias primas del monte: madera, corcho, leña, piñas, etc., por lo que el Plan se plantea entre sus objetivos el fomento de la industria en Andalucía para cerrar el circuito de los productos forestales y alcanzar el mayor valor añadido, con el consiguiente aumento de riqueza y la generación de nuevos empleos.

La lucha contra la *erosión de los suelos* es otro de los grandes objetivos prioritarios del Plan. No se puede olvidar que el 45% de la superficie andaluza presenta graves problemas de erosión (alta o muy alta), y el 84% sobrepasa el límite admisible (moderada, alta o muy alta), con lo que los procesos erosivos afectan a más de 7 millones de hectáreas en Andalucía, con especial relevancia en las provincias de Almería y Granada, las más afectadas a nivel global.

Un breve repaso a los principales problemas socioeconómicos andaluces (baja rentabilidad de los montes, hundimiento parcial del adhesionado con montanera como consecuencia de la peste porcina africana, falta de las adecuadas estructuras económicas de los montes, desde la producción hasta la comercialización, que redujeran los costes, incorrecto sistema de cálculo de la renta forestal, que en las estadísticas está dentro de la agraria, etc.), nos introduce al *análisis de las causas y consecuencias de los incendios forestales*, con una descripción detallada del número de incendios y de

las superficies calcinadas durante el período 1980-88 en cada una de las provincias andaluzas.

Muy al estilo de los informes del Icona, los autores aseguran que en los últimos años se ha producido un aumento progresivo en el número de incendios, y un descenso en la superficie arbolada incendiada, lo que significa una mayor eficacia en las labores de extinción (aunque no en la prevención), sobre todo, en los montes públicos.

Sin embargo, el tratamiento de los más recientes datos oficiales ofrecen, desde mi punto de vista, otra lectura cuando menos más pesimista. En Andalucía, se ha perdido por incendios forestales en los últimos 21 años (período 75/91) 550.506 ha., de las cuales 236.184 ha. eran arboladas (el 43%), con años especialmente críticos como los 75, 80, 85 y, sobre todo, el pasado 91. Del análisis de los datos del registro histórico reciente de los incendios en Andalucía para el período citado (75/91), y desglosándolo en dos subperíodos (75/84 y 85/91) de acuerdo con la adquisición de competencias en materia de conservación de la naturaleza y montes por parte de la Junta de Andalucía en 1984, una primera estimación nos permite deducir una deficiente gestión en materia forestal para estos últimos siete años.

En efecto, la media anual de superficie forestal arbolada incendiada, desde que se asumieron las competencias autonómicas, es de 15.660 ha., casi el doble de la media de los años 70/84 que fue de 8.484 ha. Por otro lado, la media anual de ha. totales calcinadas fue igualmente muy superior: 33.623 ha. frente a las 20.530 del período preautonómico.

En el análisis de las causas de los incendios no se habla para nada de la política forestal aplicada en Andalucía (como en otras zonas del Estado español) a base de gigantescas repoblaciones forestales con especies de crecimiento rápido y altamente inflamables como en el caso de algunas especies de pinos. La superficie quemada de eucaliptos representó el 32,4% del total en 1987 y el 34,7% en 1991, cuando los eu-

caliptales tan sólo representan el 11,2 de la superficie arbolada en Andalucía.

No se puede pasar por alto el proceso de desertización demográfica de las zonas rurales de montaña, cuya población mantenía, con su actuación sobre el medio natural, controlado el exceso de biomasa fácilmente combustible, y operativas las vías pecuarias y caminos para el consumo de pastos para el ganado. Gran parte de estas actuaciones, incluidos los aprovechamientos tradicionales, se han venido perdiendo desde hace algunas décadas, con todo lo que de negativo pueda esto significar para el tema de los incendios.

Acaba la primera parte del libro con una caracterización de las diferentes unidades de vegetación y con una cuantificación de su distribución por provincias.

En la segunda parte del libro, una vez enumerados y comentados brevemente los grandes objetivos que pretende el Plan ya aludidos, se *analiza la metodología* a utilizar, quizá uno de los elementos claves de la obra, puesto que los autores nos desvelan las directrices que se van a seguir (en teoría) en los próximos años en política forestal. Se basan aquellas una vez expuestos los objetivos y dada la situación actual de los ecosistemas forestales y sus demandas, en proponer las medidas y actuaciones que satisfagan lo más eficaz y permanentemente posible tales demandas.

La metodología se apoya en los conceptos: estado inicial, objetivos, tipos de manejo (con actuaciones específicas) y estado final de cada ecosistema, siempre bajo un plazo suficiente de años (60) que permita a los ecosistemas lograr la madurez y complejidad necesarias para que respondan óptimamente a los aprovechamientos deseados.

La gestión de los ecosistemas incluiría la restauración agrohidrológica, la infraestructura y la ordenación del uso público, y como garante final de las actuaciones realizadas se incluye la necesidad de una evaluación del impacto ambiental de acuerdo con la normativa vigente (R. D. 1.302/1986 y Reglamento).

El Plan aborda con detenimiento aspectos importantes tales como la *ordenación del uso público*, dada la gran demanda de la sociedad actual en cuanto a ocio y esparcimiento; éste es un *aspecto innovador* en cuanto a otros planes o programas anteriores, donde la consideración de los montes o terrenos forestales sólo se hacía en función de su carácter protector o productor. En los trabajos de infraestructura y obras necesarios para atender la correspondiente demanda, y según el espacio natural de que se trate, citan los autores la realización de centros de recepción, centros de interpretación, bibliotecas y librerías, museos de flora, actividades tradicionales, parques cinegéticos, jardines botánicos, zonas de acampada, etc., etc.; siempre teniendo en cuenta que dichas infraestructuras deberán realizarse en sintonía con el entorno donde se ubiquen, fijando la capacidad de acogida de visitantes y dando preferencia a técnicas de disuasión y estímulo, de cara a los usuarios, antes que a normas de prohibición.

En cuanto a la *propiedad de los montes*, a nadie se le escapa que se trata de una cuestión clave en la valoración y ejecución de la política forestal. El mantenimiento de formas colectivas de propiedad de las áreas forestales ha sido una tendencia histórica que se comienza a invertir, sobre todo, a raíz de la larga etapa desamortizadora española de siglo pasado, en la que, como es sabido, el Cuerpo de Ingenieros de Montes jugó un papel decisivo en la defensa y conservación de los montes públicos. En los últimos decenios, se hace cada vez más patente la política de intervención de los poderes públicos en el ámbito forestal; bien a través de adquisiciones progresivas de montes, bien a través de la intervención en los montes privados por medio del control de actuaciones y aprovechamientos, y mediante la concesión de ayudas y subvenciones para determinadas formas de explotación y gestión.

En este sentido, el PFA recoge la necesidad de la adquisición de algo más de 1.438.000 ha., lo que supondría para el primer decenio de ejecución del Plan una media de 38.000

ha./año. Al final del período de aplicación, la propiedad pública de los montes andaluces pasaría del actual 27,5% al 70%.

Sin embargo, en el primer año de aplicación del Plan *sólo se han adquirido en realidad 15.820 ha.*, según recoge la Memoria Anual 1990 recientemente presentada al Parlamento. Parece deducirse de estos primeros datos reales de aplicación del PFA que jamás se conseguirá la media de 38.000 ha. que se pretende durante el primer decenio de la aplicación del Plan, máxime si las partidas presupuestarias disminuyen como está sucediendo en este caso. Para el presupuesto de 1992, la Agencia de Medio Ambiente (AMA) tiene un presupuesto global para la adquisición de fincas de 450 millones (frente a los 475 el ejercicio anterior), y el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA) dispone de 2.080 (frente a los 2.200 millones del ejercicio 91). Se evidencia cuando menos un claro desdén hacia el cumplimiento del proyecto más ambicioso aprobado por la Junta de Andalucía en los últimos años.

Igualmente, el manejo de la vegetación (incluyendo repoblaciones forestales y tratamientos selvícolas) se considera como una de las inversiones prioritarias para los próximos años, con una inversión anual estimada por encima de los 10.600 millones, sobre los 23.350 millones de inversión total anual. En la Memoria Anual 1990 se dice que la superficie total repoblada ha sido de 17.228 ha., muy por debajo de la estimación media inicialmente prevista (31.668 ha. anuales), sobre todo teniendo en cuenta que los incendios forestales destruyeron tan sólo en los dos últimos años (90/91) más de 85.000 ha. de montes. En cuanto a tratamientos selvícolas, quizás el capítulo más importante del Plan al menos desde el punto de vista cuantitativo, se han invertido en el ejercicio 90 unos 6.365 millones frente a los 6.700 previstos para el primer decenio (1989/1998), afectando a casi 140.000 ha.

El Plan Forestal será revisado y actualizado periódicamente cada cinco años, para analizar así los resultados obte-

nidos y proyectar los cambios necesarios, aunque su alcance, dados los largos períodos de evolución de la vegetación forestal, se hace a 60 años, iniciándose su ejecución en 1990. Para la consecución de los objetivos previstos se acuerda la elaboración de los denominados Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), cuyos cometidos serán definir y clasificar los terrenos de vocación forestal, determinando el uso a dar a los mismos. Dichos Planes serán redactados por el IARA y el AMA, teniendo en cuenta las condiciones físicas, ecológicas y socioeconómicas del territorio sobre el que se apliquen, o, en su caso, de la problemática específica a resolver. Hasta el momento presente no se ha redactado ningún Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que han de ser aprobados por el Consejo de Gobierno, y en cuya elaboración se garantizará la suficiente participación social, según se recoge en el artículo 9 de la reciente *nueva Ley Forestal Andaluza* aprobada por el Parlamento autonómico en junio de 1992. La Ley aporta la creación del llamado Consejo Forestal Andaluz (artículo 19.1) como órgano superior de carácter consultivo y de asesoramiento en materia forestal, y en cuya composición entran a formar parte asociaciones ecologistas, organizaciones agrarias y sindicatos, entre otros.

La financiación del PAF es ambivalente, dada la propia estructura del sector forestal, que permite que la iniciativa privada acometa ciertas actividades rentables (plantaciones con especies de crecimiento rápido en los lugares adecuados, producción frutícola, caza, etc.), y otras que serán subvencionadas en parte por la Administración. Pero indiscutiblemente será la iniciativa pública la que financie la mayor parte del Plan, por lo que las previsiones del mismo habrán de quedar recogidas en los presupuestos generales de la Comunidad. En dicha financiación directa se contempla la participación de la Administración autonómica, de la Central, a través del Fondo de Compensación Interterritorial o bien a través de convenios de cooperación, como es el caso del Convenio de Hidrología con el Icona; Local, e incluso Comunitaria a través de los fondos FEDER, FEOGA y Programas especiales de Lucha

contra los Incendios Forestales. Los autores estiman en 16.172 millones de ptas. la inversión anual que se realiza actualmente en el sector forestal en Andalucía (pesetas constantes de 1988), y durante los próximos 10 años se pretende incrementar la inversión total hasta alcanzar la cifra de 23.350 millones anuales.

Sin embargo, en los Presupuestos ya aprobados para el ejercicio 92, los organismos forestales (IARA y AMA) *sólo destinan 16.317,1 millones*, por debajo de esos 23.350 anuales previstos para el primer decenio (1989/98), por lo que la incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos se hace cada vez, por desgracia, más patente.

En definitiva, después de este somero análisis crítico de esta importante obra, parece necesario que las autoridades forestales de la Junta de Andalucía inicien una profunda reflexión sobre la importancia de la aplicación del PFA y de sus repercusiones socioeconómicas y medioambientales en el desarrollo global de Andalucía, de manera que haya un mayor rigor en la aplicación de las partidas presupuestadas y se subsanen los posibles errores u omisiones derivados, a mi entender, la falta de coordinación todavía entre los organismos forestales competentes. La puesta en marcha del Plan debe suponer un drástico replanteamiento de la política económica en las comarcas rurales, cuya población ha de resultar la primera beneficiada. El planteamiento del *Monte, Vida y Trabajo*, que fue el lema de la campaña difusora del Pacto Andaluz por la Naturaleza, en clara alusión a los propios valores ecológicos y económicos del monte, debe convertirse en uno de los principales revulsivos de una auténtica política forestal a largo plazo.

RESUMEN

Esta nota presenta las líneas fundamentales del futuro de la política forestal andaluza, contenidas en el Plan aprobado en 1989. Se refiere, asimismo, al estado actual del monte en Andalucía y comenta críticamente los primeros resultados de los dos primeros años de aplicación del citado plan.

RÉSUMÉ

Cette note présente les lignes fondamentales de l'avenir de la politique forestière andalouse incluses dans le Plan adopté en 1989. Elle se réfère également à l'état actuel de la forêt en Andalousie et elle offre un commentaire critique au sujet des résultats initiaux des premières années d'application de ce plan.

SUMMARY

This article is about the basic forest policy guidelines which will apply in Andalusia in the future under the Plan approved in 1989. It also deals with the current state of Andalusian forests and critically reviews the results achieved in the first two years under the Plan.

