

# Plan de forestación de tierras agrarias y de desarrollo de los bosques

Por: Fernando Gómez-Jover\*

En los últimos años se ha producido una toma de conciencia generalizada sobre la importancia de la conservación de los recursos naturales, generándose una amplia demanda social en favor del bosque y del medio ambiente, para recuperar la cubierta vegetal en aquella superficie que antaño tuvo vocación forestal y restablecer en algunos ecosistemas muy deteriorados.

Pero además de esta preocupación social por el bosque, la nueva política agraria de la Comunidad Europea tiende hacia la configuración de una estrategia que prime los aprovechamientos agrarios que guardan un equilibrio entre producción y conservación del medio natural. En el marco de esta nueva política comunitaria encaja perfectamente transformar parte de las actuales tierras de cultivo forestadas.

Por otra parte, la selvicultura puede constituir un complemento ideal para el mundo rural, tanto como fuente de nuevos ingresos como por la generación de empleos alternativos a la agricultura. Por tanto, las ayudas establecidas en el Real Decreto 378/1993, de fomento de inversiones forestales, responde a varios objetivos: **primero**, apoyar la forestación como una vía alternativa para las tierras marginales y de menor vocación agrícola; **segundo**, fomentar todo tipo de actuaciones que contribuyan a la defensa de los bosques españoles para evitar su paulatina degradación; **tercero**, generar nuevos empleos en el mundo rural; **cuarto**, proporcionar ingresos alternativos a los agricultores.

## IMPORTANCIA DE LA FORESTACION

La cubierta forestal es la principal protección del suelo contra la erosión. En España más del 18% del territorio está sometido a un proceso erosivo de intensidad entre alta y extrema, produciendo efectos como:

- Pérdida de fertilidad del suelo.

- Anegamiento de valles y zonas fértiles.
- Acortamiento de la vida útil de los embalses.
- Pérdida de la capacidad de regulación natural del ciclo del agua y de su depuración.



Más de doscientos kilómetros de bosques permiten paseos inolvidables entre hayas y robles. Sierra de Aralar (Navarra).

- Inundaciones y avenidas, con daños en infraestructuras, equipamientos, cultivos y en muchos casos vidas humanas.

- Inestabilidad climática.

El bosque constituye un elemento fundamental para el mantenimiento de la diversidad de nuestra flora y fauna, para la reducción de la contaminación atmosférica, y para atender la demanda social creciente del bosque como lugar de esparcimiento y ocio. Por otro lado, España mantiene un déficit en su abastecimiento de madera que puede corre-

●●●  
En el quinquenio  
1994-1998:

- Un millón de hectáreas.
- 300 mil millones pesetas

●●●

girse a medio y largo plazo. Nuestro porcentaje de autoabastecimiento está en torno al 65%, siendo el de la CEE del 50%.

En España existen en torno a 5,5 millones de hectáreas de superficie forestal sin cubierta, susceptibles de reforestación, y varios millones de hectáreas de nuestra superficie agrícola (la superficie agrícola útil total es de 23 millones de hectáreas) con una productividad agrícola muy baja, que previsiblemente deben recuperar su vocación forestal.

## BAJO NIVEL DE REFORESTACION

El ritmo actual de reforestación (en torno a las 45.000 ha/año en la evaluación más op-

(\*) Ingeniero Agrónomo. Subdirector General de Ayudas a las Rentas. IRYDA.

timista) representa menos de la mitad del ritmo de reforestación de hace quince años (media anual superior a las 100.000 ha).

Hay dos razones fundamentales para justificar esa caída:

- pérdida de valor económico del bosque en el medio rural

- baja productividad forestal de la mayor parte de nuestra superficie que, junto al largo plazo del ciclo productivo, genera la ausencia de incentivos a la inversión, teniendo en cuenta que la propiedad del suelo es en un 70% privada.

También ha influido en esta situación que los programas actuales de ayudas al sector forestal, contemplaban parciales con estímulos insuficientes.

Por otro lado tenían escasa financiación comunitaria que, en el mejor de los casos, está situada entre el 25 y el 50% del coste total, de acuerdo con los Marcos Comunitarios de Apoyo, con cargo al presupuesto del FEOGA-Orientación. Por tanto, los recursos destinados al sector forestal reducen la capacidad de actuación en otras áreas de carácter estructural.

Con la puesta en marcha del nuevo plan se inicia una etapa en la repoblación forestal que modificará esta tendencia regresiva. En el quinquenio 1990 a 1994 se estima que en el último año se consiga incrementar en casi 200.000 hectáreas el ritmo actual y en el quinquenio 1995 a 1999 se desarrollará el resto del programa que se inicia.

## UN NUEVO CONTEXTO, LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUN (PAC)

La reforma de la PAC, aprobada en mayo de 1992 incluye dos elementos fundamentales:

a) Una reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado sustituyendo para algunos sectores el mecanismo de apoyo al sostenimiento de los precios agrarios por ayudas directas a los agricultores, y estimulando la extensificación tanto agrícola como ganadera para reducir los excedentes.

b) Unas medidas de acompañamiento de esa reforma entre las que destaca un régimen de ayudas a la forestación de superficies agrarias, financiado por el FEOGA-Garantía en un 75% para las actuaciones en regiones objetivo 1 (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Canarias, Valencia, Murcia, Galicia, Asturias y, a partir de 1994, Cantabria), y en un 50% en el resto del territorio.

La aplicación de estas medidas tiene como objetivos:

- convertir la forestación en una alternativa de renta para los agricultores,
- disminuir el suelo agrícola, estimulando la recuperación de su próxima o lejana en el tiempo vocación forestal,
- contribuir mediante la forestación, actividad muy intensiva en mano de obra, a generar nuevos empleos para los agricultores y el mundo rural,

- contribuir al aprovechamiento y puesta en valor de los recursos del bosque para promover el desarrollo rural y elevar nuestro grado de autoabastecimiento.

## EL PLAN DE FORESTACION INTEGRAL ACTUACIONES EN SUPERFICIES AGRARIAS Y FORESTALES

El Real Decreto 378/1993 contempla por un lado el régimen comunitario de ayudas a las inversiones forestales en las explotaciones agrarias, y por otro lado para las inversiones en explotaciones forestales, refundiendo e impulsando otras líneas de ayuda preexistentes, con un nuevo marco de cooperación con las Comunidades Autónomas, que ostentan la competencia en materia forestal, y con el objetivo de conseguir para estas últimas inversiones financiación comunitaria, mediante los correspondientes Programas Operativos, puesto que las actuaciones forestales actuales no tenían financiación comunitaria en todos los casos.

Las razones fundamentales para plantear este programa de forma integral son las siguientes:

- La reforma de la PAC impulsa la contribución de las actividades forestales al sostenimiento de la renta y del empleo de los agricultores y además tiene carácter obligatorio para los Estados miembros.

- La nueva financiación comunitaria del FEOGA-Garantía para las inversiones en explotaciones agrarias y del Fondo de Cohe-

sión para las inversiones en explotaciones forestales.

- La existencia de una elevada superficie agrícola de baja productividad (los barbechos representan un 8% del territorio, a los que hay que añadir prados, pastizales y tierras de cultivos herbáceos de vocación agraria marginal), así como de una elevada superficie de carácter forestal desarbolada (un 25% del territorio).

- España posee la mayor riqueza ecológica y diversidad biológica de Europa. El bosque mediterráneo predominante tiene un gran valor ecológico.

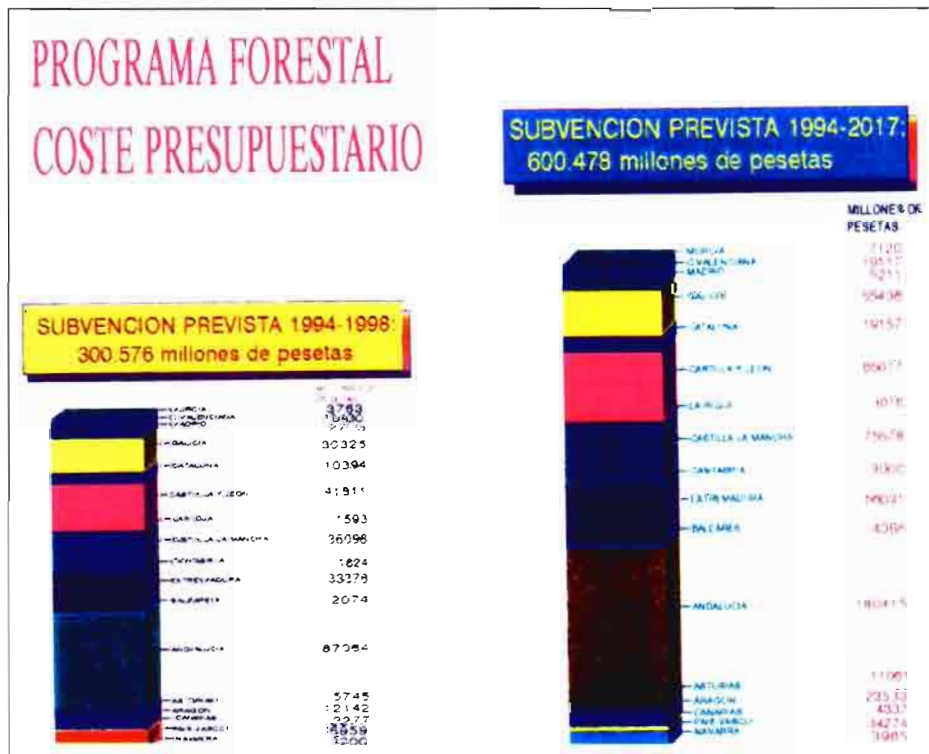
- La sociedad española aprecia cada vez más el bosque por sus valores naturales para sus actividades de ocio y disfrute de la naturaleza.

- Las ayudas a la forestación y a las inversiones forestales en particular deben jugar un papel central en España, habida cuenta de la baja rentabilidad económica de las inversiones forestales en la mayor parte del territorio, de que más de 2/3 del suelo es de propiedad privada, y de que los beneficios sociales del bosque superan notablemente a su rentabilidad económica.

## PROGRAMA FORESTAL NACIONAL

El programa forestal nacional contempla ayudas para fomentar inversiones con un horizonte de 5 años, desde el año 1994 al 1998. También contempla la compensación de rentas durante 20 años, o sea hasta el año 2.017, para los agricultores que reforesten sus tierras.

Durante el quinquenio 1994-1998 está previsto alcanzar un objetivo máximo de forestación de 806.593 ha de tierras agrarias y



de mejora de otras 200.000 ha de tierra forestales en explotaciones agrarias, con un coste de hasta 276.226 millones de pesetas en los cinco ejercicios. Las nuevas superficies se distribuyen por Comunidades del siguiente modo:

De esta superficie, 414.966 ha por un importe de 140.970 millones de pesetas, serán financiados por el MAPA conjuntamente con las Comunidades Autónomas, y estas financiarán las restantes 391.267 ha por un importe de 135.255 millones de pesetas exclusivamente con cargo a sus presupuestos.

En el caso de Navarra y País Vasco, al tener un régimen financiero especial, aplican

hectáreas representa un 10 por ciento de toda la superficie forestal actual de España, y se distribuye por Comunidades Autónomas como se refleja en el gráfico nº 2.

TIPOS DE AYUDA

**1. Subprograma de ayudas a las inversiones forestales en explotaciones agrarias.** En este subprograma las subvenciones representan el total de la inversión.  
— Forestación de superficies agrarias,

— Compensación de renta durante 20 años.

— Otras ayudas para la mejora de superficies forestadas y de alcomocales.

**2. Subprograma de ayudas a las inversiones en explotaciones forestales.** En este subprograma las subvenciones oscilan entre el 25 y el 65 por ciento de la inversión.

— Nuevas plantaciones y repoblaciones en terrenos forestales.

— Creación y mejora de viveros.

— Trabajos selvícolas e infraestructura de prevención de incendios.

— Reconstitución de bosques afectados por depredación o catástrofes naturales.

— Planes de ordenación de los montes.

— Otros gastos de gestión.

CUADRO Nº1

Comunidad Autónoma	Superficie (Hectáreas)	Coste total (Millones de pesetas)
Andalucía	250.000	80.899
Aragón	30.880	10.817
Asturias	15.080	4.924
Baleares	6.080	1.869
Canarias	5.560	2.002
Cantabria	3.560	1.320
Castilla-La Mancha	126.113	34.048
Castilla y León	110.000	39.400
Cataluña	23.720	8.539
Extremadura	89.000	31.640
Galicia	65.000	25.930
Madrid	10.000	2.508
Murcia	9.080	3.264
Navarra	4.500	2.200
La Rioja	4.000	1.440
C. Valenciana	23.520	8.467
País Vasco	30.500	16.959
<b>TOTAL</b>	<b>806.500</b>	<b>276.226</b>

BENEFICIARIOS

**1. Del subprograma de explotaciones agrarias:**

Todos los titulares de explotaciones agrarias, tanto a título principal como a tiempo parcial, tanto personas físicas como jurídicas. Tienen preferencia los agricultores a título principal, y dentro de ellos en primer lugar los que se han acogido a los programas de abandono de la actividad láctea o de arranque de viñedo. Las Entidades Públicas no acceden a la totalidad de las ayudas.

**2. Del subprograma de explotaciones forestales:**

Todos los titulares de explotaciones forestales, ya sean personas físicas o jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado.

CREACION DE EMPLEO

Una de las consecuencias más importantes de la aplicación del programa forestal, es la generación de empleo en el ámbito rural. Durante estos cinco años, se estima en más de 38 millones de jornales empleados en las labores de plantación, mantenimiento y mejora. De estos jornales se estima que un 25 por ciento de los mismos serán realizados directamente por los propios agricultores, y el resto se realizará contratando jornales por los agricultores o a través de empresas de servicios relacionadas con el sector forestal. El número de nuevos jornales generados asciende por tanto a más de 298 millones lo que equivale a que durante 5 años casi 46.000 personas trabajarán en el sector durante los seis meses en que pueden realizarse las labores forestales en el campo.

En el siguiente gráfico se hace una distribución del número de empleos generados por Comunidades Autónomas, en los que destaca Andalucía, con el gran esfuerzo realizado.

COSTE Y FINANCIACION

El coste total del programa de forestación del quinquenio 1994-98 es de casi 600.478 millones de pesetas. Este coste se distribuye en 25 ejercicios presupuestarios,

su propia normativa, por supuesto supeditada a la del Reglamento 2080/93 y con la financiación CE correspondiente.

A esta superficie hay que añadir otras 200.000 ha que se prevé reforestar de tierras forestales, así como la mejora de otras 50.000 ha, con un importe máximo de 24.350 millones de pesetas.

Por tanto, la superficie sobre la que se prevé actuar es la siguiente:

CUADRO Nº 2

	1994-98
<b>1. REPOBLACION</b>	
+ En tierras agrarias	806.593 ha
+ En tierras forestales	200.000 ha
<b>TOTAL REPOBLACION</b>	<b>1.006.593</b>

**2. MANTENIMIENTO DE SUPERFICIES FORESTADAS, TRATAMIENTO SELVICOLAS Y OTRAS MEJORAS** 1.068.968

Esta superficie de más de un millón de

que suponen el coste total que tuviera el agricultor realizar por la plantación.

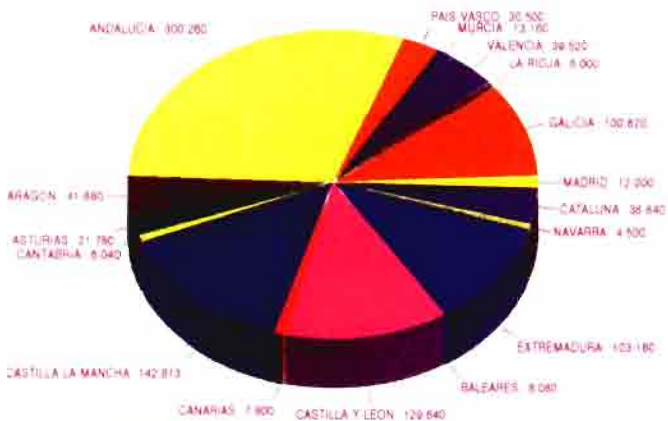
— Mantenimiento de la superficie repoblada, durante cinco años a partir de la forestación.

●●●  
**Coste 1999-2018...  
300 mil millones  
de ptas.**

**Compensación de  
rentas durante 20  
años**  
●●●

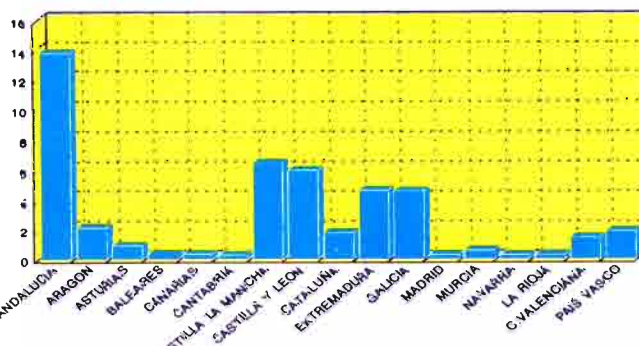
## PROGRAMA FORESTAL 1994-1998

SUPERFICIE: 1.006.593 Ha.



## PROGRAMA FORESTAL 1994-1998 GENERACION DE EMPLEO

Miles de empleos



entre 1994 y el año 2017 como consecuencia del pago de la compensación de renta durante 20 años por hectárea reforestada hasta el año 1998.

La distribución anual del coste durante el período 1994-98 es la siguiente: (Ver Cuadros 3 y 4)

Los retornos o ingresos totales generados por esta inversión en el período 1994-1998 ascienden a 45.300 millones de pesetas, lo que representa el 53 de la inversión realizada por el Estado. Los ingresos anuales

ascienden a 9.060 millones de pesetas, mientras que los gastos de las administraciones nacionales son de 17.497 y los del MAPA de 4.856 millones.

### BALANCE FINANCIERO DE LA INVERSION

La inversión realizada en este programa forestal, además de tener una gran trascendencia para el mundo rural, tiene unas caracte-

terísticas muy peculiares desde el punto de vista financiero, por dos hechos significativos. En primer lugar la inversión del Estado solamente representa el 29,1 por ciento del total y la del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 8,5 por ciento, correspondiendo el restante 20,6 a las Comunidades Autónomas. Por otro lado la inversión pública realizada por el Estado genera una importante inversión de la Comunidad Europea.

De los 87.485 millones de pesetas que corresponde financiar al Estado, en el quinquenio 1994-1998, 24.281 millones serán financiados por los presupuestos del MAPA y los restantes 63.204 millones corresponde su financiación a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Estas inversiones representan anualmente una media de 17.497 millones para los gastos totales, 4.856 millones para el MAPA y 12.640 millones para las 17 Comunidades Autónomas.

La inversión realizada por el Estado, produce un efecto multiplicador de 3,4 debido a la financiación del FEOGA, elevando esta cifra en el período considerado a 300.576 millones de pesetas.

Este efecto económico no sólo es importante para la generación de empleo, sino también como retorno para el Estado, principalmente por los ingresos generados en forma de impuesto sobre el valor añadido y de cotizaciones a la Seguridad Social.

Considerando la inversión que se realiza en la adquisición y transporte de plantas, así como los gastos de jornales realizados en empresas, con una tasa del 15 por ciento, el IVA genera unos ingresos de 26.466 millones de pesetas, de los cuales unos 2.400 millones serán transferidos a la CE por la contribución española.

Por otro lado los jornales de nueva creación o sea los que no son realizados directamente por los propios agricultores, generan unas cotizaciones a la Seguridad Social de 18.835 millones de pesetas.

CUADRO Nº 3

	Presupuestos 1994-1998	Presupuestos 1999-2018	TOTAL
Coste total (millones de pesetas)	300.576	299.902	600.478
Financiación			
— FEOGA-Garantía	196.091	212.930	409.021
— FONDO DE COHESION y Feoga-Orientación	17.000	—	17.000
— ADMINISTRACION GRAL. DEL ESTADO Y CC.AA.	87.485	86.972	174.457

CUADRO Nº 4

	1994	1995	1996	1997	1998
COSTE TOTAL	48.066	64.640	69.164	60.115	58.591
FEOGA GARANTIA	31.375	43.140	45.101	39.218	37.257
MAPA	5.657	6.894	7.231	6.556	6.443
— Aportación neta	3.957	5.194	5.531	4.856	4.743
— Reembolso FEOGA- Orientación	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700
CC.AA.	11.034	14.606	16.832	14.341	14.891
— Aportación neta	9.334	12.906	15.12	12.641	1.700
— Reembolso FEOGA-Orientación	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700