

## LA POLITICA FORESTAL ESPAÑOLA: EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS

Por  
SANTIAGO MARRACO SOLANA (\*)

### I. UNA HISTORIA RESUMIDA

La política forestal, entendida como la intervención de los poderes públicos en la regulación del uso, aprovechamiento y fomento de la cubierta vegetal, posee una larga tradición en España, si bien no será hasta mediados del siglo XIX cuando se configure una visión global coherente, y se dote de instrumentos jurídicos y administrativos apropiados.

Las normas reguladoras y sancionadoras que aparecen en los fueros medievales referidos a pastoreo, corta de leñas y maderas, roturaciones, incendios o plantaciones, así como en las Ordenanzas de muchos municipios forestales españoles, indican claramente la percepción que desde antiguo se ha tenido sobre la importancia del bosque en la conservación del suelo y del agua, y su valor económico como combustible o como productor de maderas, frutos y pastos, así como las profundas contradicciones que entraña ese uso múltiple del bosque, lo cual obliga a establecer normas para su aprovechamiento y a jerarquizar derechos.

Y es que la relación del hombre con el bosque está jalonada de conflictos permanentes. La actividad económica, desde que el hom-

---

(\*) Director General del ICONA.  
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 158 (octubre-diciembre 1991).

bre fuera primero cazador nómada, luego pastor, más tarde agricultor sedentario, hasta la situación urbano-industrial más avanzada, se ha desarrollado las más de las veces a costa del bosque: El cultivo agrícola, los grandes pastos, el suelo urbano, las infraestructuras básicas, se han extendido eliminando la cubierta vegetal natural. Hoy nadie pone en duda la vocación protectora de la vida silvestre que corresponde al bosque, o el papel que cumple en la regulación de los grandes ciclos de la naturaleza, pero el hombre ha actuado a lo largo de la historia de forma cambiante y contradictoria dejando profundas huellas en el paisaje vegetal.

Esta huella es especialmente visible en nuestro país, perteneciente a las viejas culturas mediterráneas, poblado y explotado desde muy antiguo. Las primeras descripciones que han llegado hasta nosotros de los geógrafos griego y romanos nos hablan de una Iberia poblada de bosques pero ya muy cultivada y con una abundante ganadería.

B. Blanquet y O. de Bolós, en su obra «Las Comunidades Vegetales en la depresión media del Ebro y su dinamismo», recogen la cita de un documento de 1270, sobre el uso del monte de «El Castellar» de Zaragoza que dice: «El acuerdo es tal que el Comendador del Temple y los hombre de Alfocea tengan pasto y puedan acabañar y amesnar en el monte del Castellar, pero no puedan hacer ni hagan cabaña de pino ni de sabina, ni de enebro ni de encina, ni abreen los ganados del Comendador ni de los hombres de Alfocea en las Balsas del Castellar. Y además que los hombres del Comendador ni los de Alfocea puedan hacer leña, sólo en Val de Alfocea, tal como va el camino a Castellón, al monte de Castellar, a saber: leña seca de coscoja, a mano, cegollada, romero y asnallo, pero no corten ni pino, ni sabina, ni arranquen coscoja ni lentisco ni encina, ni cepa verde con herramienta».

Tres siglos después, Felipe II, Rey controvertido pero indudablemente interesado por los bosques, dirigió órdenes y cartas para que se hicieran plantaciones, tanto al Corregidor de la Villa de Madrid, como a los encargados de El Pardo y Aranjuez, etc., parte de las cuales disfrutamos aún hoy.

En 1556 escribía desde Bruselas al Obispo Fonseca, Presidente del Consejo de Castilla:

---

«Según hemos sido informados después de nuestra partida de esos reinos, se han hecho muchos plantíos nuevos en el término de Madrid, y los dueños de los ganados han acudido al Consejo agraviándose dello, diciendo que son dañosos y perjudiciales para los pastos, y diz que han pedido que se manden quitar, y proveer que en adelante no se hagan. Y aunque sabemos que el Consejo proveerá lo que sea de justicia, todavía os he querido advertir, que además de la utilidad que la Villa recibirá con ellos, por la abundancia de leñas que habría, yo holgaría que por el ornato de la tierra y otros respetos se llevasen los dichos plantíos adelante».

En 1952, casi a modo de testamento, escribía a Diego de Covarrubias, Presidente del Consejo:

«Una cosa deseo ver acabada, y es lo que toca a la conservación de los montes y aumento de ellos, que es mucho menester, y creo que andan muy al cabo. Temo que los que vinieran después de nosotros han de tener mucha queja de que se los dejemos consumidos, y plegue a Dios que no lo veamos en nuestros días».

Los conflictos bosque-ganadería, la necesidad de mantener montes productores de leña cerca de las ciudades donde la roturación era más frecuente, y el reconocimiento del valor cultural y paisajístico de la cubierta vegetal que habían ido en aumento hasta preocupar al Rey, tendrían un mayor eco en siglos posteriores.

Ignacio de Asso, al describir el Partido de Alcañiz, en la referencia de las Bailias de Cantavieja en su «Historia económica del Reino de Aragón», nos dice:

«Las tierras cultivables son pobrísimas, y aún las hace de peor condición y expuesta a que las aguas desprendidas de las alturas arrastren consigo su poca sustancia. De aquí dimana la precisión de socorrerlas con abundantes y frecuentes abonos, y de hermanar la labranza con la cría de ganado, para acudir a tan indispensable necesidad. Esta circunstancia ha introducido el excelente método de cultura, que se observa en los pueblos de las Bailias cuyos dilatados términos están distribuidos en

---

gran número de masadas o cortijos, con sus heredades adyacentes, divididas en tierras de labor y de pasto, a proporción del mueble que se necesita para el cultivo de las primeras.

Así es que sólo en el término de Cantavieja, se cuentan 105 de estas masadas. De esta forma continuó de modo inmemorial la constitución labrantil de las Bailias, hasta que la pragmática de 1773, sobre rompimientos de baldíos, dio incremento aparente a su agricultura por las nuevas tierras que se pusieron en cultivo, pero en realidad ocasionó graves perjuicios y menoscabos, como espero demostrar.

Las Universidades en virtud de dicha Pragmática repartieron grandes porciones de montes comunes, no precisamente a los jornaleros, sino también a los artesanos. Estos novalés, con el beneficio de la quema del monte bajo, produjeron razonables cosechas el primero y el segundo año; pero aquí dio punto la fertilidad transitoria de aquellas tierras, y como sus nuevos dueños no tenían facultades para acudirles con los abonos necesarios, fue preciso que las abandonasen. De aquí resultaron dos efectos muy funestos; el uno la destrucción de los montes y pinares y el segundo la ruina de la antigua industria del país, por haberse muchos distraído en el obraje de la lana y de otras útiles profesiones con la esperanza de enriquecerse con el nuevo cultivo.

Y para que se vea que esas roturas inconsiderables, lejos de contribuir a los progresos de la agricultura, fueron al contrario la causa de su decadencia actual, será bueno poner a la vista de mis lectores lo que acerca de esto resulta de los libros de la décima».

Estos ejemplos ilustran tres aspectos de la política forestal: la regulación de los aprovechamientos, la repoblación forestal y la erosión subsiguiente a la deforestación en los procesos de roturación de nuevas tierras para el cultivo agrícola, que han sido constantes a lo largo de la historia.

Será a partir de las Ordenanzas «para la conservación y el aumento de los Montes de la Marina» y «para el aumento y conservación de montes y plantíos» de 1748 cuando comiencen a sistema-

---

tizarse las acciones de conservación de los montes, de explotación vecinal de las maderas y de nuevas repoblaciones. Sin embargo, el empirismo, la falta de conocimiento científico que las guía, la falta de financiación adecuada, el carácter intervencionista de las Ordenanzas y la inestabilidad de las políticas sectoriales durante el XVIII malograrán este intento racionalizador de lo forestal. Los cenáculos ilustrados tratarán de afrontar la carencia de ciencia forestal en nuestro país dando a conocer los notables avances que en esta materia se estaban produciendo en centroeuropa.

La Constitución de 1812 da paso a un proceso radical de cambio en la propiedad de la tierra, que incide de manera especial en la eliminación de los viejos derechos sobre maderas, leñas, pastos, caza, roturaciones, etc., que superpuestos y entrecruzados, impedían una correcta gestión de los montes. Las desamortizaciones posteriores, en tanto afectaban a masas forestales pertenecientes a los pueblos o la iglesia, pusieron en peligro la supervivencia de los mejores bosques españoles.

Afortunadamente, en 1833 se había creado la Dirección General de Montes dependiente del Ministerio de Fomento, y en 1847 la Escuela Especial de Ingenieros de Montes, en Villaviciosa de Odón, configurándose así una Administración específica y un centro de formación de especialistas en la gestión de los bosques abierto a las corrientes europeas del conocimiento forestal. Así, la Desamortización de Mendizábal hubo de hacer frente a la oposición de la Administración forestal que, esta vez pertrechada de razones científicas y técnicas, y con una buena estructura administrativa fue capaz de plasmar en un brillante «Informe de la Junta Consultiva de Montes» de 1855 las razones que justificaban la necesidad de excluir de las ventas los montes de titularidad pública, cuya persistencia y gestión correcta resultase imprescindible, además de para abastecer maderas y leñas a la Nación, por «su benéfica influencia en la física del globo».

La publicación de la «Clasificación general de los Montes Públicos», de 1859 y del primer «Catálogo de los Montes de Utilidad Pública», de 1862, así como la «Ley de Montes de 1863», vigente hasta 1957, son consecuencia del impulso forestal de esa época, durante la cual, el binomio ciencia y administración sentó las bases de una política forestal integradora.

---

La función protectora del suelo, que tan acertadamente ya había resaltado la Junta Consultiva de Montes en sus argumentos en defensa de la exceptuación del proceso desamortizador de los montes arbolados y no arbolados, justifica la creación del Servicio Hidrológico-Forestal en 1901, que sienta las bases de la lucha contra la erosión y de cuya labor quedan numerosos ejemplares en todo el territorio nacional, que demuestran lo acertado de los diagnósticos de los reconocimientos de cuencas y la eficacia de los trabajos de restauración hidrológico forestal llevados a cabo desde principios de siglo.

A este rápido recorrido por la historia de la política forestal cabe añadir la creación del Patrimonio Forestal del Estado con la Ley de Octubre de 1935, que obviamente no pudo desarrollar su tarea hasta su nueva regulación en 1941, cuya misión fue la de crear un conjunto de bienes y derechos patrimoniales de montes a favor del Estado en un proceso inverso al desamortizador, así como incentivar la movilización de tierras de propiedad particular para su repoblación a través de consorcios o convenios.

Asimismo conviene señalar el importante trabajo realizado en 1939 por los Ingenieros de Montes Sres. Ceballos y Ximenez de Embún en su «Plan Nacional de Repoblación Forestal» que sentaba la base del futuro funcionamiento del Patrimonio Forestal del Estado y diseñaba las bases científicas para poner en marcha el ambicioso proyecto de repoblar tres millones de hectáreas en 45 años en armonía con la naturaleza. Armonía que se vería frustrada en parte por la rutina, la banalización tecnológica o la utilización de la capacidad generadora de empleo de este tipo de trabajos para fines ajenos a la planificación forestal.

En 1971 se crea el ICONA integrando el Patrimonio Forestal del Estado, el servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, el Servicio de Incendios Forestales, el Servicio de Vías Pecuarias, el de Conservación de Suelos Agrícolas y la mayor parte de los cometidos de la Dirección General de Montes excepción hecha de las competencias sobre tratamiento de plagas forestales en grandes superficies, los viveros centrales, la política de fomento de los montes particulares y las industrias forestales, que pasaron a depender de la Dirección General de Producción Agraria, la de Industrias Agrarias y el Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección fitopatológica.

---

Se agrupaban así en un solo organismo, el ICONA, con carácter de Autónomo, competencias que, o bien habían venido desarrollándose desde organismos diferentes, o bien respondían a nuevas demandas de la sociedad, como es el caso de la protección de las especies silvestres y de sus hábitats, cumpliéndose una vieja aspiración, necesaria por otra parte, para optimizar la gestión forestal.

En definitiva, al menos desde la legislación, en la década de los setenta se inicia una perspectiva de integración de la política forestal en una visión más amplia de conservación de los recursos de la naturaleza, entendiendo el monte como un espacio vital para la conservación de los sistemas naturales terrestres más importantes a cuyas leyes biológicas deberían subordinarse los aspectos productivos de la política forestal recuperándose así los principios básicos de la ciencia forestal de finales del XIX y encuadrándolos en la reciente conciencia conservacionista de la sociedad española, como reza el viejo aforismo forestal: «aprovechar conservando».

## II. ALGUNOS HECHOS RECIENTES

Conviene, antes de pasar a describir el rumbo que toma la política forestal en la década final del siglo XX, entre el marco comunitario y las crecientes demandas medioambientales de los países de nuestro entorno, que son las nuestras, hacer un ejercicio crítico o autocrítico, de los errores o aciertos de la política forestal en la segunda mitad de nuestro siglo.

La gestión forestal se realizaba desde dos perspectivas diferentes: Desde la Dirección General de Montes, a través de Distritos Forestales, encargados de la ordenación y gestión de los montes del Catálogo de Utilidad Pública, donde prevalecía el criterio de la persistencia del bosque, al que se subordinaba la explotación de las maderas, leñas y pastos, explotación que seguirá siendo el principal objetivo de la Ordenación de Montes, si bien integrando tímidamente en algunos casos medidas conservadoras de los elementos naturales más frágiles, aunque no hubiera una conciencia clara de la necesidad de proteger, además, al resto de los seres vivos y las relaciones que configuran los ecosistemas forestales; y desde el Patrimonio

---

Forestal del Estado, encargado de la reconstrucción de la cubierta vegetal, impelido en su tarea repobladora a generar empleo eventual en áreas de paro endémico, a asegurar suministro de maderas para una teórica industria del papel y del tablero en plena autarquía, y a batir cada año el récord de hectáreas repobladas en el anterior, todo ello en menoscabo de los objetivos de adecuación biológica y ecológica de estos trabajos que adquirieron el carácter de masivos y apresurados.

Las contradicciones que tales políticas generaron en la administración forestal son evidentes. Contradicciones que se saldaron en algunos casos con errores que como tales siempre resultan más llamativos que los aciertos. A pesar de todo, un análisis serio del resultado final de la gestión de los seis millones de hectáreas de Montes de Utilidad Pública y de los tres millones de hectáreas de repoblación forestal entre 1945 y 1980, es un resultado no sólo positivo sino esperanzador. Los errores que se cometieron deberán tenerse en cuenta para corregirlos en el futuro.

Algunos factores que inciden en la política forestal se han modificado profundamente en los últimos años. Así, la incorporación de España a la CEE, en una situación de excedente de producción agraria, ha acelerado el proceso de abandono de la agricultura y ganadería marginales que ya se venía arrastrando desde los años sesenta y setenta. Este abandono libera las tensiones sobre el bosque, facilita la regeneración natural y acaba con la roturación de tierras nuevas que hasta fechas muy recientes aún provocaba conflictos en algunas regiones donde continuaba la destrucción, legal o ilegal, del bosque mediterráneo.

Si bien el abandono de las actividades rurales beneficia la expansión de la cubierta vegetal, la despoblación consiguiente de grandes espacios económicamente marginales, dificulta la gestión del bosque. Una de las derivadas de esta tendencia es la creciente violencia de los incendios forestales, consecuencia del aumento del matorral y la disminución de las discontinuidades que ofrecían los campos, tapias, caminos, etc., propios de un medio rural ocupado.

El tramo final del siglo XX está así marcado por las circunstancias siguientes, no exenta de tensiones contradictorias:

---



- Una población crecientemente urbana, y un medio rural en declive, se hallan cada día más sensibilizados por los problemas del deterioro ambiental que la sociedad industrial y consumista provoca. Deterioro que es consecuencia de la necesidad de satisfacer la demanda creciente de confort, de servicios y de bienes de consumo de esa misma sociedad.

Es lo que puede definirse como contradicción desarrollo-conservación, que trata de resolverse mediante las propuestas desarrollo sostenible y sustentable en la línea del documento «Estrategia para la Conservación en la década de los 90» aprobado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1990 (Perth-Australia).

- Una creciente conciencia del papel que juegan las masas forestales en la conservación del equilibrio de los grandes ciclos naturales: carbono, cambio climático, biodiversidad, desertificación, etc., que induce a revalorizar los beneficios indirectos del bosque. Entretanto, la aparición de materiales sintéticos alternativos a la madera, el aumento de los costes y la pérdida de la especialización de la mano de obra forestal, hacen cada vez menos rentable la explotación racional y equilibrada de los bosques para sus propietarios directos, procurando una tendencia creciente al abandono de la gestión ordenada de la cubierta forestal natural.

Son las contradicciones inherentes al bosque, que teniendo la consideración de infraestructura básica de la Nación por sus indudables beneficios generales indirectos, son hoy en su mayor parte de propiedad privada, por circunstancias históricas, y su gestión se halla supeditada a los beneficios directos, generados a sus propietarios, que se hallan en constante disminución.

- Un proceso acelerado de abandono de cultivos y pastos marginales, en su día arrancados al bosque, que recuperan así su vocación forestal, pero en los que la reconstrucción del bosque original, no sólo resulta costosa en términos de inversión económica, sino que la esperanza de recuperación de la inversión, en términos de beneficios directos, se contempla
-

en plazos que oscilan entre cincuenta y ciento cincuenta años.

Son las contradicciones que presenta toda medida correctora del deterioro medioambiental en aquellos recursos cuya destrucción se lleva a cabo en corto espacio de tiempo y sin embargo su recuperación exige muchos años, pues estado de equilibrio es el resultado de la acumulación de largos procesos evolutivos.

- A pesar de todo, un valor real de mercado de estos territorios calificados «rústicos», no sólo inferior al terreno urbano, sino al «agrícola», al no haber internalizado aquéllos otros componentes de singularidad, sensibilidad e insustituibilidad, por lo cual toda infraestructura nueva (comunicaciones, embalses, industrias, urbanismo etc.), tiende a desarrollarse sobre ellos, dado el menor coste de ocupación o expropiación que el mercado les otorga.

Es la contradicción que pesa sobre unos bienes cuyo valor real, suma de los beneficios directos e indirectos, no está reconocido por el mercado que se resiste a internalizar los costes medioambientales.

En este contexto, la política forestal debe dar respuesta a las demandas actuales, sin perder de vista su evolución hacia el futuro, pues si alguna política sectorial está condicionada por el largo plazo lo es la forestal, habida cuenta el tiempo que transcurre entre el momento de la toma de decisiones y la obtención de resultados.

Una serie de acontecimientos internacionales han puesto de nuevo de actualidad lo forestal: La Conferencia Paneuropea del Bosque (Estrasburgo 1990), El X Congreso Forestal Mundial (París 1991) o la Conferencia «Cumbre de la Tierra» (Río 1992) que atribuye al bosque una importancia capaz de acordar una «Declaración sobre el Bosque» y una Convención Mundial sobre la desertización, son efemérides que refuerzan las razones de oportunidad para formular una «estrategia española» para la reconstrucción, conservación y utilización racional del Bosque. Una actualización en suma de nuestra política forestal.

---

### III. UNA VISION ACTUALIZADA

Las funciones que el forestalismo clásico asigna al monte continúan aún vigentes, si bien la prevalencia de unos sobre otros es una cuestión que cambia con la evolución de la sociedad. Tales funciones pueden agruparse en tres:

**Protectora:** Del suelo y de las aguas y también de los hábitats de la vida silvestre.

**Productora:** De bienes económicos: Madera, frutos, etc. Y también de rentas y fuente de empleo.

**Recreativa:** Como espacio para el ocio, y también para el conocimiento e interpretación del funcionamiento de los sistemas naturales y su relación con el hombre.

Si bien es cierto que estas tres –o seis– vocaciones del bosque tienen diferente valoración relativa en cada momento histórico y en cada situación de desarrollo, conforme a las demandas de la sociedad, nadie duda hoy de la preponderancia de la vocación protectora de la vida silvestre y la vocación cultural del conocimiento de la naturaleza, que la sociedad otorga al bosque en los países más desarrollados de nuestro entorno cultural.

El gestor de un monte está por tanto obligado a conciliar esa serie de funciones y sus contradicciones:

- Conservar, proteger y restaurar los ecosistemas forestales más sensibles y singulares.
  - Asegurar la persistencia y evolución positiva de la cubierta vegetal aprovechando equilibradamente sus producciones.
  - Hacer compatibles tales aprovechamientos y las técnicas para realizarlos, con las necesidades biológicas de las especies vegetales, tanto las directamente utilizadas como las acompañantes, a fin de garantizar el equilibrio del sistema, y la diversidad genética.
  - Promover la participación directa o indirecta de los habitantes del entorno, propietarios o no, en los beneficios económicos –rentas o trabajo– que proporciona la gestión del monte, ase-
-

gurándose a través de esa vinculación económica el mayor respeto y cuidado del monte.

- Satisfacer las demandas de la población alejada del monte, tanto de los valores estéticos y paisajísticos, como del uso, ya sea cultural o lúdico, en épocas y lugares concretos, compatibilizándolas con todo lo anterior.
- Integrar otros aprovechamientos agrícolas y ganaderos que resulten necesarios para mantener el conjunto de las explotaciones agrícolas de la zona y, con ello, la población rural de forma estable.
- Suministrar maderas para la industria del aserrío, del papel y del tablero con la regularidad necesaria y a precios competitivos, así como de otros productos: resinas, leñas, frutos etc., que la sociedad demande.
- Aportar los recursos económicos en forma de préstamos, subvenciones e incentivos fiscales que posibiliten a sus propietarios la rentabilidad de una gestión de los montes acorde con los intereses generales.

Todo ello, teniendo en cuenta que los parámetros forestales para la gestión de la cubierta vegetal, la edad de cortabilidad, el turno, o el período de regeneración, suponen plazos de veinte, cien y doscientos años. Plazos en los que tal como hemos visto, los cambios sociales son tan profundos que hacen prácticamente imposible una prospectiva realista sobre cuál será la evolución de las demandas.

El cumplimiento de estos objetivos precisa instrumentos *jurídicos* y de *planificación*. La Constitución Española reserva al Estado las competencias sobre «legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales», (Art. 149-1-23). Esta legislación básica aún por desarrollar deberá contener las previsiones sobre incentivos fiscales, fórmulas de cooperación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, así como las ayudas a los propietarios para la gestión ordenada de los montes, y las figuras de planificación necesarias para definir los objetivos de futuro en materia forestal y los instrumentos para su consecución.

Continúa vigente la Ley de Montes de 1957, que aún preconstitucional, es la referencia para el desarrollo de la legislación propia

---

de las Comunidades Autónomas. El retraso en la promulgación de la Ley básica de Montes, no impide a las Comunidades Autónomas desarrollar sus Leyes de montes, Cataluña publicó la suya en 1989, y circulan Proyectos de Leyes de Montes en Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León, etc. Bien es cierto que las limitaciones de alcance de la Ley del 57 representan un obstáculo para desarrollar una legislación más imaginativa y moderna, como corresponde a las demandas sociales actuales sobre los montes.

La planificación forestal constituye un instrumento necesario para evaluar las necesidades de conservación y estimar las posibilidades de producción que, puestas en relación con la estimación de las demandas futuras, los costes de los programas y las posibilidades de financiación, permitan adoptar decisiones en cuanto a dimensión y plazos para la acción en materia forestal.

Dos son los grandes Planes cuya discusión y ejecución se propone: un *Plan de restauración hidrológico-forestal*, para la lucha contra la erosión y un *Plan de fomento* para la gestión y la producción forestal. Ambos Planes se enmarcan obligatoriamente en la Ley de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (Ley 4/89) que contiene las previsiones para la conservación de especies de la vida silvestre y de sus hábitats, así como de los biotopos más singulares, previsiones a las que deberá someterse la planificación forestal.

El establecimiento de dos grandes Planes responde al criterio de diferenciar los aspectos meramente protectores de la restauración, conservación, mejora y explotación de la cubierta vegetal, de los aspectos directamente productores. Si bien ambas funciones se superponen en cualquier monte que se trate de gestionar, siempre será posible determinar cuál de los dos prevalece y, por tanto, con qué criterios deberá realizarse su gestión.

A una función esencialmente *conservadora*, allí donde los beneficios directos resulten muy inferiores a los indirectos, deberá corresponderle una financiación privilegiada para hacer frente a los trabajos de restauración y conservación de la cubierta vegetal, a tal extremo privilegiada que, en la mayoría de los casos, se tratará de auténticas inversiones a fondo perdido.

---

Sin embargo, a una función predominantemente *productora*, las ayudas financieras que sea preciso aplicar, lo serán en la proporción necesaria para asegurar el interés de los propietarios en la gestión ordenada. Siendo en algunos casos suficiente para lograrlo el apoyo tecnológico y un tratamiento fiscal adecuado.

El «Plan de restauración hidrológico-forestal», para el control de la erosión, cuyo avance está ya realizado, estima la intensidad del fenómeno erosivo en España de acuerdo con el cuadro siguiente:

<i>Clase erosiva (Pérdida teórica de suelo)</i>	<i>Has</i>	<i>%</i>	<i>Has</i>	<i>%</i>
I. Erosión extrema > 200 Tm/ha/año	1.111.551	2,2	9.161.437	18,2
II. Erosión muy alta 100-200 Tm/ha/año	2.561.426	5,1		
III. Erosión alta 50-100 Tm/ha/año	5.488.460	10,9		
IV. Erosión media 12-50 Tm/ha/año	12.922.872	25,6	41.382.907	82,8
V. Erosión baja 5-12 Tm/ha/año	17.308.701	34,2		
VI. Erosión muy baja < 5 Tm/ha/año	11.151.334	22,0		
Totales	50.544.344	100,0	50.544.344	100

Para reducir los procesos erosivos a cifras razonables, se propone actuar en cuanto a reconstrucción de la cubierta vegetal, la conservación de suelos agrícolas y obras de hidrotecnia entre un umbral mínimo y otro medio:

<i>Nivel actuación</i>	<i>Miles de hectáreas</i>			<i>Miles de m<sup>3</sup></i>
	<i>Clase erosión</i>	<i>Rec. Cub. vegetal</i>	<i>Conservación suelo AG.</i>	<i>Obras hidrotec.</i>
Mínimo	I a III	2.800	1.800	6.000
Medio	+ 50% IV	4.800	3.000	8.000

Alcanzar estos objetivos supone un coste estimado de inversión entre 20.000 y 30.000 millones de Ptas/año, con plazos de ejecución de 20 años para alcanzar el nivel mínimo y de 40 para el medio.

El «Plan de fomento» de la gestión ordenada y la producción forestal, en elaboración, pretende en principio actuar sobre dos millones de hectáreas de repoblación, incluyendo tanto las de reconstrucción de los bosques originales, como los «cultivos forestales» de especies de crecimiento rápido y medio, y la intervención mediante trabajos selvícolas sobre cuatro millones de hectáreas, así como las ayudas a la retirada de tierras agrícolas para su repoblación e indemnizaciones por pérdidas de renta, o la adquisición de un millón de hectáreas, parte de las cuales corresponderían a terrenos degradados a recuperar a través del «Plan de Restauración Hidrológico-Forestal».

El coste estimado de estas acciones con la dimensión señalada, que puede considerarse, en principio, óptima, es de 43.000 millones de pesetas/año:

<i>Medidas</i>	<i>Acciones</i>	<i>Coste total millones de Ptas.</i>
Mejora de la Selvicultura	7.10 <sup>3</sup> Has inventario 10 <sup>5</sup> Has. Tratamiento Selvícola 2.500 Km vías de saca	19.495
Reconstrucción de la cubierta vegetal	5.10 <sup>4</sup> Has retirada tierras y repoblación 25.000 Has repoblación rasos 10.000 Has adquisición	18.090
Valorización de la producción forestal	2+8 Asociaciones 7.10 <sup>6</sup> m <sup>3</sup> contratos madera	1.200
Integración social de los montes	2.10 <sup>6</sup> Has frondosas 5.10 <sup>6</sup> Has resinosas	4.000
Apoya las medidas de Política Forestal	Varios	500
TOTAL		43.285

A ambos Planes, se deben añadir las medidas de protección del bosque contra los incendios y las plagas forestales, así como aquellas medidas de acompañamiento para llevarlas a efecto como son el

Inventario Forestal, la mejora genética de las especies forestales o la investigación y la difusión, con una inversión deseable del orden de 16.000 millones de pesetas/año.

En total el coste anual del conjunto de Planes y medidas forestales, es del orden de los 80.000 millones de pesetas, sobre una inversión actual, de las Administraciones Públicas centrales y autonómicas, así como de los particulares, cercana a los 60.000 millones de pesetas/año, por ello no muy alejada de las estimaciones de inversión necesaria.

La planificación, cuyo desarrollo requiere la participación de las Comunidades Autónomas, habrá de mejorar la eficacia del conjunto de las inversiones, racionalizar el gasto y programar las acciones en el tiempo, de tal modo que resulte posible alcanzar el umbral de inversión anual estimado.

Las Comunidades Autónomas de Andalucía (1989) y Galicia (1991) han publicado sus respectivos «Planes Forestales», constituyendo documentos de gran interés y compromiso, dados los objetivos que se proponen, siendo necesario, no obstante, integrar las actuaciones que pretendan desarrollar, en un marco más amplio que tenga en cuenta las tendencias de los mercados internacionales, la evolución del consumo, los intereses generales de la Nación y la tasa interna de rentabilidad de las inversiones sea cual fuere la fuente de financiación. Integración que habrá de proponer el ya mencionado «Plan de Fomento Forestal».

Resumiendo, una Política Forestal cómoda que se propone y que trate de dar respuesta a las necesidades y demandas actuales, ha de ser capaz de alcanzar los objetivos de:

- I. Proteger y conservar los biotipos forestales más sensibles y singulares, y asegurar el mantenimiento de la biodiversidad.
  - II. Reconstruir la cubierta vegetal para controlar la erosión, conservando el potencial productivo de los suelos y la regulación de los recursos hidráulicos.
  - III. Promover la gestión ordenada de los bosques, que deben evolucionar hacia formaciones más diversas, estables y de mayor calidad ecológica, con turnos de aprovechamiento más largos, capaces de producir maderas de mayores escua-
-



- drías y mejor calidad, necesarias para sustituir a una producción decreciente de maderas tropicales.
- IV. Fomentar la creación de bosques productivos y cultivos forestales en los lugares adecuados, para atender a la creciente demanda de maderas industriales.
  - V. Defender los bosques en general, de los daños producidos por el incendio, la contaminación y los agentes patógenos.
  - VI. Impulsar la investigación forestal, como base imprescindible para una gestión adecuada del bosque basada en el conocimiento científico.

## BIBLIOGRAFIA

- BAUER, E. (1991). *Los Montes de España en la Historia*. Fundación del Valle de Salazar y Servicio de Publicaciones Agrarias del MAPA. Madrid, 2ª Edición.
- ICONA (1990). *Revista Ecología*. Número fuera de serie nº 1. Madrid.

## RESUMEN

La preocupación por los bosques es de tradición muy antigua en nuestro país. Existen abundantes referencias desde los códigos medievales a Felipe II o la Ilustración. Será hacia mitad del XIX, como consecuencia de las desamortizaciones y la creación de la Dirección General de Montes y el Cuerpo nacional de Ingenieros de Montes, cuando se sientan las bases científicas de la Política Forestal.

Entre los años cuarenta y setenta se lleva a cabo una enorme tarea repobladora que se verá muy influida por factores debidos a la situación política ajenos al sector forestal, dando lugar a ciertos errores y desviaciones que finalmente han sido tenido más en cuenta que los aciertos.

Tras la incorporación a la CEE en circunstancias de producción agrícola excdentaria y una creciente sensibilización social por la conservación de la naturaleza, la Política Forestal debe recuperar el viejo aforismo forestal de «aprovechar conservando».

Para ello se han propuesto dos grandes Programas forestales: el Plan Nacional de restauración hidrológico-forestal y el Plan de fomento forestal que implican una inversión anual de más de 80.000 millones de pesetas anuales, en el horizonte de los próximos cuarenta años.

---

## RESUME

Notre pays s'est depuis longtemps soucié de ses forêts. Il en existe de nombreuses références aussi bien dans les manuscrits du Moyen Age que dans les documents datant de Felipe II ou du Siècle des lumières. Vers la moitié du XIXème siècle, à l'occasion des désamortissements et de la création de la Direction générale des forêts et du Corps national des ingénieurs des forêts, il a été établi les bases scientifiques de la politique forestière.

Dans les années quarante à soixante-dix, il a été mené à bout un énorme travail de reboisement qui a cependant souffert l'influence de certains facteurs découlant de la situation politique étrangère au secteur forestier, dont il est résulté certaines erreurs et déviations, finalement plus importantes que les réussites dans ce domaine.

Après l'entrée de l'Espagne dans la CEE, dans des circonstances de production agricole excédentaire, et compte tenu d'une conscience sociale croissante en faveur de la conservation de la nature, la politique forestière doit récupérer le vieil aphorisme forestier qui conseille de «tirer profit en conservant».

Pour ce, il a été proposé deux grands programmes forestiers: le *Plan national de restauration hydrologique-forestière* et le *Plan de promotion forestière*, entraînant un investissement annuel de plus de 80 milliards de pesetas par an et ayant comme horizon les prochains quarante ans.

## SUMMARY

Concern for forests is a very old tradition in Spain. Many references exist since the medieval codes to Phillip II and the Enlightenment. Towards the middle of the nineteenth century, forest policy began to be put on a scientific basis as a result of disentailments and the creation of the Directorate General of Woodlands and the National Corps of Forest Technicians.

Between the forties and seventies, an enormous reforestation task was carried out. The work was very much influenced by factors involving the political situation outside the forest industry, and gave rise to certain errors and aberrations which have been given more weight than the achievements.

With Spain's entry into the EEC in circumstances of surplus agricultural production and growing social awareness of nature conservation, forest policy must return to its old aphorism of «using while conserving».

To do this, two large forest programmes have been proposed: the *National Hydrological-Forest Recovery Plan* and the *Forest Promotion Plan* which involve an annual investment of more than 80,000 million pesetas a year, over the next forty years.

---