

# LAS AREAS DE MONTAÑA Y LA POLITICA FORESTAL EN LA NUEVA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA

Por  
JAIME LAMO DE ESPINOSA (\*)

## I. LOS MONTES EUROPEOS

La superficie forestal del planeta disminuye año tras año, inexorablemente. Deforestación, mal manejo de tierra, incendios forestales, plagas, lluvias ácidas, tala indiscriminada de bosques tropicales, etc., están deteriorando la capacidad pulmonar de la tierra. Europa también está afectada. Y lo que es peor, en la CEE ha existido escasa sensibilidad ante los problemas de los bosques y la naturaleza. No existe una clara política forestal, ni tampoco una suficiente coordinación y armonización entre las que practican sus Estados miembros.

Los montes, en la CEE, cumplen tres misiones fundamentales:

- a) Productora de materias primas para la industria, creando puestos de trabajo y contribuyendo al desarrollo industrial de numerosas regiones.
- b) Protectora del medio natural, del entorno, defendiendo de la erosión los suelos comunitarios, ayudando a la creación de oxígeno, evitando la desertización, etc.

---

(\*) Catedrático «Jean Monnet». UPM. Ex-Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.  
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 158 (octubre-diciembre 1991).

---

- c) Recreativa, favoreciendo el ocio, las actividades lúdicas, el turismo, etc.

Durante muchos años sólo la primera fue relevante para la sociedad. En los últimos años las otras dos funciones han ido ganando protagonismo en la conciencia social.

De la superficie total de la CEE-12 de 225,8 millones de has, la superficie agrícola útil alcanza la cifra de 127,4 millones de has, y la superficie arbolada es de 53,9 millones de has. Pues bien, esa superficie de montes y bosques es bien diferente según países y su peso en la geografía nacional y comunitaria es bien variable (Cuadro 1 y Gráfico 1).

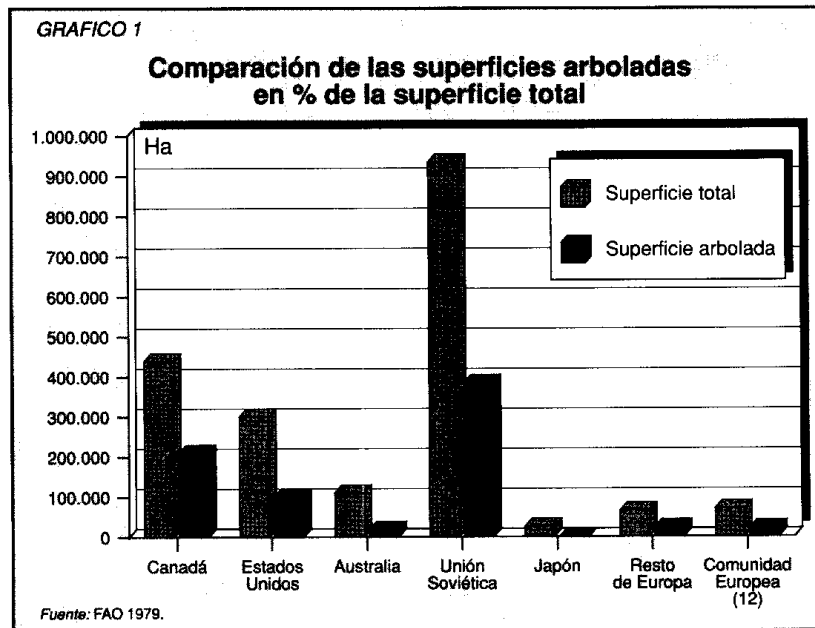
Esto significa que los países mediterráneos concentran las 3/4 partes de la superficie de monte comunitario (78,44%, entre E, F, P, G e I). Francia y España disponen de la mitad de dicha superficie. Y España, sola, una cuarta parte. No debe olvidarse que nuestro país es el segundo más montañoso de Europa y que más de un 56% se encuentra situado por encima de los 600 m de altitud. Proteger el bosque español es también proteger el pulmón de la CEE. Y debe ser obligación y competencia no sólo española. También comunitaria.

Sin embargo no existe una correlación entre «superficie de monte» y «superficie arbolada». En los países mediterráneos la

Cuadro 1

## SUPERFICIE ARBOLADA DE LA CEE

<i>País</i>	<i>1.000 ha</i>	<i>% de la superficie del país</i>	<i>% de la sup. for. de la CEE-12</i>
Bélgica .....	617	23,9	1,14
Dinamarca .....	497	20,2	0,92
Alemania .....	7.360	29,6	13,66
Grecia .....	5.755	43,6	10,68
Francia .....	14.782	26,9	27,44
Irlanda .....	327	4,7	0,60
Italia .....	6.420	21,3	11,92
Luxemburgo .....	89	34,3	0,17
Holanda .....	330	8,3	0,61
Portugal .....	2.968	32,2	5,51
Reino Unido .....	2.297	9,4	4,26
España .....	12.511	24,8	23,09
CEE-12 .....	53.862	23,9	100,00

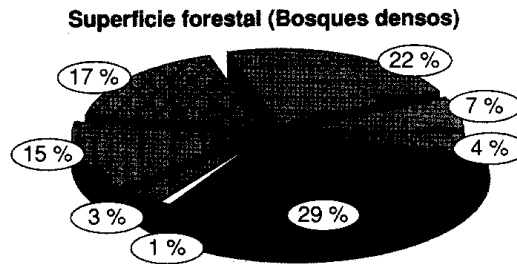
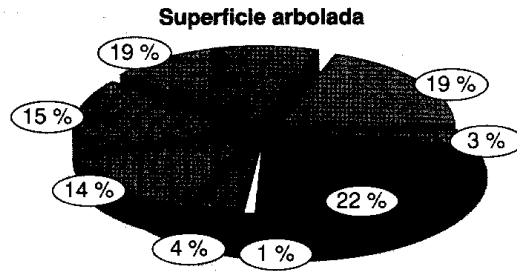


«superficie arbolada» y más aún productiva es bastante inferior a la de los países del norte. Los ciudadanos comunitarios disponemos tan sólo de 14 áreas de superficie arbolada per cápita. Es decir, unos 1.400 m<sup>2</sup>. Media hectárea, aproximadamente, por familia. Y ello frente a 3 ha/cap en la URSS; 2,4 en Sudamérica; 2 en América del Norte; 3,6 en Oceanía o 0,4 en Africa (Gráfico 2).

Sin embargo la CEE no ha dispuesto de política forestal, frente a una muy bien definida política agraria o de pesca. Ciertamente el Tratado de Roma no la menciona, como tampoco lo hace con la política de medio ambiente, de la cual puede formar parte. En cambio el Tratado constituyó un Título específico para la política agraria, pero curiosamente quedó excluida de ella la política forestal e incluso sus productos por el célebre anexo II de la PAC. Encontramos sin embargo un posible encuadramiento de la política de medio ambiente a través de los tratados CECA, pero sólo en cuanto a los daños a la naturaleza producidos por productos.

GRAFICO 2

**Distribución del bosque mundial por continentes**



- |  |                           |  |                 |
|--|---------------------------|--|-----------------|
|  | Africa                    |  | Oceania         |
|  | América del sur y central |  | EUR 10          |
|  | América del norte         |  | Unión Soviética |
|  | Asia                      |  | Resto de Europa |

Fuente: GATT 1984 según FAO 1981.

Las primeras referencias, si bien indirectas, a lo forestal aparecen en la Comunicación de la Comisión de 22.7.1971, que insiste en la necesidad de tomar en cuenta los recursos naturales en el desarrollo económico. Esta Declaración fue bien acogida por el Parlamento y más tarde por la Cumbre de París de Jefes de Estado y de Gobierno de 1972. En ella se aprobó una Declaración que, entre otras cosas, afirmaba:

«Conforme al genio europeo se concederá una atención particular a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de poner el progreso al alcance de los hombres».

Más tarde los Ministros de Medio Ambiente –1972– decidieron un calendario de actuaciones.

Analizaremos, pues, los dos caminos de estudio y de formación de la política forestal y de montaña: a) los programas derivados de la acción en materia de medio ambiente y b) los que proceden de la PAC.

## II. LOS PROGRAMAS DE MEDIO AMBIENTE

Como consecuencia de la declaración anterior los Ministros de Medio Ambiente se reúnen en 1972 y aprueban un Calendario de actuaciones. Con arreglo a él, la CEE aprueba, en fases sucesivas, cuatro programas de acción, el primero de los cuales se inicia en 1973 y el último culminará en 1992. Los rasgos fundamentales definitorios de los mismos, de entre los cuales destacamos los referentes a montaña, sector forestal y erosión, son los siguientes:

### II.1. *Primer Programa (1973-77)*

Constituye su objetivo la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente. Pretende velar por la *buena gestión de los recursos y del medio natural*. Establece varios principios entre los que cabe desta-

---

car: evaluación de impactos; uso racional de los recursos; quién contamina paga; etc.

Entre las acciones programadas conviene, a nuestros efectos, destacar las «acciones concretas sobre salvaguardia del medio natural». Entre ellas cabe citar dos propuestas de Directivas tendentes, una, a la agricultura de zonas desfavorecidas determinadas y, otra, estímulo a las acciones forestales para mejora de las estructuras agrícolas, *fomentando las repoblaciones forestales*, transformando bosques improductivos en productivos y creando barreras protectoras del suelo contra la erosión.

## II.2. Segundo Programa (1977-81)

Este segundo insiste sobre los principios, objetivos y acciones del primero, pero pone el acento en las acciones sobre selvicultura y bosques. Entre las acciones a destacar están las siguientes:

- Identificación de masas forestales inalteradas para su protección.
- Producción de madera.
- Lucha contra la erosión de los suelos.
- Patrimonio biológico de los bosques.
- Zonas de montaña.
- Protección de fauna y flora.

## II.3. Tercer Programa (1982-86)

Las acciones deben apoyarse en la estrategia mundial del PNUMA, basada en los principios de: actuación, prevención y restauración. Para ello establece la conveniencia de gestionar el espacio de tal modo que aumenten los *efectos positivos de la Selvicultura*.

## II.4. Cuarto Programa (1987-92)

Son las conclusiones del Consejo de Europa las inspiradoras de este Cuarto Programa, donde se propone la inclusión en el Tratado

---

de Roma de un Capítulo sobre Medio Ambiente. Propone igualmente la aplicación de Directivas comunitarias y la integración de ellas con otras políticas comunitarias, en especial de la agraria. Hace hincapié en la reforma de la PAC y sus programas estructurales y la protección del suelo.

#### II.5. *El Acta Unica Europea reforma el Tratado*

El año 1987 vio entrar en vigor el Cuarto Programa y el Acta Unica Europea. Su art. 25 (2) reformó el Tratado de Roma incluyendo en él un nuevo título VII dedicado al Medio ambiente. Como dice De Ruyt: «Pese a algunas reticencias iniciales de Estados miembros insulares, la Conferencia no tuvo grandes dificultades para aceptar el principio de inscribir en el Tratado una política que ha conocido ya grandes desarrollos a nivel comunitario».

La inclusión de los nuevos artículos 130 R, 130 S y 130 T, referido específicamente al Medio Ambiente, otorga la competencia al Consejo, a propuesta de la Comisión y define las actividades de protección medio-ambiental como elemento importante para la realización del mercado interno (único).

El párrafo 1º define los tres grandes objetivos: preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente. Las singularidades de la acción, como bien ha señalado De Ruyt es que es «subsidiaria» de la que adopten los Estados miembros aisladamente; «mínima», pues corresponde a los Estados miembros la acción reforzada y «concurrential» con los países terceros.

Es digno de destacar que el coste de la política de medio ambiente corresponderá a los Estados Miembros y no a la Comunidad. No existe pues, *ni para los Estados miembros más débiles*, la posibilidad de obtener del presupuesto CEE ningún tipo de ayuda.

¿A quién corresponde la competencia de lo forestal, a partir de ahora: a los gestores del medio ambiente o de la agricultura? Es ésta una cuestión que a algunos puede parecer retórica, pero esta llena de implicaciones. Si forma parte de la política de Medio ambiente, no existe la solidaridad financiera de la PAC; su coste es nacional. Por otra parte el Anexo XXX del Memorandum COM (85) 792 que en 7

---

de los 10 Estados miembros tal política forma parte del Ministerio de Agricultura (excepciones: Holanda, Reino Unido, Irlanda) y que los problemas de parques nacionales, caza y protección de la naturaleza son igualmente competencia del Ministerio aludido en 8 estados miembros.

### III. LAS POLITICAS DE MONTAÑA Y FORESTAL EN EL MARCO DE LA PAC

La PAC es una de las políticas «más elaboradas» de la CEE. Constituye uno de los elementos básicos de sus acciones comunes, con una larga historia a sus espaldas. Nació siendo una política productivista, como correspondía al final de los años 50. Aplicó un sistema de protección en frontera, mediante exacciones variables (prelèvements), complementado con una garantía de precios en el interior. Todo ello en base a tres principios básicos de su ordenación: mercado único, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Esta PAC se fue extendiendo a las diversas producciones agrícolas y ganaderas, de tal modo que hoy cubre la casi totalidad de la producción final agraria de la CEE. Gracias a la misma los déficits productivos de los 50 se trocaron pronto en autoabastecimiento y más tarde en superávits. A partir de los 70 el éxito de la PAC arrastra grandes excedentes, que se intentaban atajar mediante primas a la exportación, primero, y más tarde mediante programas estructurales de reducción. Unas veces mediante primas al abandono de tierras al cultivo; otras mediante cuotas limitantes de la producción; algunas mediante reducciones de precios garantizados ligadas a los excesos productivos, etc.

Sin embargo durante esos años la PAC no tomó demasiado en cuenta al sector forestal. Extrañamente, pues uno de los déficits más improtantes de la CEE era precisamente el de madera, tan necesaria para las industrias de papel y otras. La Comunidad ha tenido que importar, generalmente, el 60% de sus necesidades de madera, con el consiguiente impacto en su balanza comercial. En el año 1989 (último para el que se dispone de una estadística global) la CEE

---



importó madera y labores de madera por un valor de 15.100 millones de ECUs, así como materias que sirven para la producción de papel por un valor de 8.100 millones de ECUs. Si restamos las exportaciones en ambos capítulos, puede cuantificarse el *déficit de madera de la CEE en 15.000 millones de ECUs* (Cuadro 2).

Se trata del mayor importador neto del comercio mundial, pues los restantes grandes importadores arrojan unos saldos positivos o negativos muy inferiores:

Grupos comerciales	Imp. 1.000 \$	Exp. 1.000 \$	Bal. 1.000 \$
CEE-12 .....	18.609	2.634	- 15.974
URRS.....	201	2.249	+ 2.048
USA .....	7.408	7.042	- 366
Canadá .....	959	9.063	+ 8.103
Japón .....	10.694	237	- 10.457

Pues bien, pese a este rasgo «estructural» de la silvicultura comunitaria, la CEE no otorgó a los productos forestales una protección similar (OCM) a la mencionada para los demás productos agra-

Cuadro 2

TASA DE AUTO-SUFICIENCIA 1970-1980  
(Producción en porcentaje del consumo aparente)

Estados Miembros	Madera serrada		Tableros deriv. de la madera		Pasta de papel		Papel y cartón	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Bélgica y Luxemburgo ...	42	33	158	212	54	56	74	63
Dinamarca .....	41	42	56	58	67	65	39	31
Alemania .....	70	69	92	87	52	46	72	79
Grecia .....	36	41	93	105	-	23	66	72
Francia .....	89	79	98	92	61	54	86	83
Irlanda .....	12	24	112	33	24	89	45	22
Italia .....	38	32	107	80	39	28	97	93
Países Bajos .....	8	10	26	12	22	24	87	78
Reino Unido .....	13	21	17	24	12	14	68	56
EUR (9) salvo Grecia .....	51	51	81	77	40	39	77	75
España .....	71	68	101	132	68	92	88	94
Portugal .....	133	180	186	139	368	254	77	128

Fuente: Comité de la madera: «Tendencias y perspectivas de la madera en Europa más allá del año 2000».

rios. Esta discriminación no ha dejado de provocar negativas consecuencias. Así, numerosos bosques fueron transformados en tierras de uso agrícola, para remolacha y cereal básicamente, en los sesenta a medida que la PAC y sus sistemas de precios hacían más rentables esas especulaciones productivas.

¿Cabe decir que el sector forestal estuvo completamente abandonado por la PAC? No. A mi juicio deben distinguirse varios intentos, si bien ninguno de ellos constituye una «política forestal global»:

- a) Las acciones forestales.
- b) La protección a la agricultura de montaña.
- c) La política estructural de la PAC.
- d) La nueva PAC. El documento de reflexión de 1991.

### III.1. *Las acciones forestales aisladas*

Han existido algunas *acciones forestales* dignas de mención. En concreto:

- Alrededor del final de los años 70 y principios de los 80 la CEE financió algunos proyectos forestales de carácter regional, a través del FEOGA-O, FEDER y FSE, mediante acciones forestales incluidas en los programas Mediterráneos Integrados (PIM).
  - Entre los años 66-81 el Banco Europeo de Inversiones financió diversos proyectos en Turquía, Alto Demerara, Portugal (antes de su ingreso), Congo y Nueva Caledonia. Tales proyectos tenían por finalidad la reforestación, compra de equipos de tala, etc. Es digno de señalar que cuando en España se desencadena la gran ofensiva ecologista y política anti-eucaliptus (años 79-81), la CEE financia la plantación en Portugal de 27.000 has de eucaliptus.
  - En 1979 naufragó una propuesta de Resolución sobre política forestal comunitaria y creación de un Comité forestal permanente.
-

- En 1983 es el Parlamento quien reclama una política forestal global para la CEE.
- Al fin, en 1985 un Memorandum de la Comisión –ya mencionado– propuso ciertas acciones forestales. Consecuencia de tal Memorandum es la publicación en 1986 de dos importantes Reglamentos que afectan a los montes de la CEE. Uno relativo a los *incendios forestales* [R (CEE) 3529/86] y otro a *las lluvias ácidas*.

Las propuestas de la Comisión hacen referencia a tres categorías de acciones posibles:

- La ampliación de las masas forestales.
- La utilización óptima de los recursos existentes.
- La protección forestal.

En este último aspecto, cabe destacar que el R.3529/86 plantea iniciativas y soluciones sobre los incendios de singular interés. Y sobre todo acepta en su parte expositiva un principio nuevo: «Considerando que *la Comunidad debe contribuir a la financiación* de la acción comunitaria dirigida a la protección de los bosques contra los incendios». La CEE no ayuda a la lucha, ayuda a la prevención. Y así la acción comprende:

- Fomento de operaciones selvícolas.
- Fomento de adquisición de material (equipos) de desbroce.
- Construcción de caminos forestales y cortafuegos y puntos de agua.
- Instalación de puestos de vigilancia.
- Organización de campañas de información.
- Ayuda a la instalación de centros de recogida de datos.
- Fomento de personal altamente especializado.

La acción se establece por un período de 5 años (1987-91) e incluye en el presupuesto de la CEE una partida de 31 millones de ECUs para el período. La cifra es verdaderamente ridícula, pero dado que con ella se cubre un 30% como media de la inversión, la cifra total podría llegar a ser 103 millones de ECUs, también totalmente insuficiente.

---

El programa es correcto. La intención inmejorable. Su necesidad absoluta. La prioridad indiscutible. Pero ni el % de subvención tiene justificación, ni la cantidad presupuestada es significativa.

Aun suponiendo que *toda* fuese aplicada a España (lo que por otra parte es imposible), hubiera significado unas 282.000 Ptas/ha de monte español y año, lo que da una idea de la escasez de los medios arbitrados. ¿Cuántos de esos recursos han llegado a España? El Informe anual de la Comisión de 1990 nada consigna al respecto. Sería bueno saber la cantidad recibida por España y sobre todo las gestiones realizadas para modificar las condiciones de la subvención (mayor cuantía global y mayor porcentaje) ... si es que se ha hecho (Cuadro 3).

España requiere una política de lucha contra incendios forestales coordinada con las autonomías y con la CEE y financiada en parte por la CEE. La pérdida de unas 400.000 has de monte al año no es sólo un problema nacional. Hoy ya no, al menos. Y ello significa actuar en varios frentes. La clave está en la prevención y en «los primeros auxilios». Detectar el fuego y llegar rápido, de inmediato a él, es la clave para que un fuego sea de corta extensión. En caso contrario el fuego pronto alcanza cotas imparables. Pues bien, el índice de eficacia en la lucha contra el fuego es muy bajo en España comparativamente con el resto de Europa y dentro de España es más bajo en Canarias y la Comunidad Valenciana; los más bajos de España con

Cuadro 3

## BALANCE PROVISIONAL DE LOS INCENDIOS FORESTALES

País	Fecha de referencia	Número de focos	Sup. devastada por el fuego		Superficie tot. devastada por el fuego (hectáreas)
			Bosques (hectáreas)	Espacio agr. o natural (ha)	
Italia	30/9/85	16.903	62.515	98.420	160.935
Francia	30/9/85	5.596	35.050	24.800	59.850
Grecia	22/9/85	727	37.511	34.354	71.865
España	30/9/85	9.770	147.235	208.763	355.998
Portugal	30/9/85	5.459	81.475	54.095	135.570
Totales		38.455	363.786	420.432	784.218

(1) Los datos proporcionados por los servicios nacionales son cifras brutas, susceptibles de ser corregidas.

14 y 11 has quemadas por incendio. En la mayor parte de las comunidades oscila entre las 2 y las 5 has.

Prevenir es dotar los montes de numerosas torres de vigía; bien equipadas de personal y medio de comunicación; con gente experta que sepa distinguir un humo dominguero del indicio de un fuego. Las alarmas infundadas acaban creando desidia. También disponer de retenes bien preparados. Las 24 horas del día. Entrenados. No simplemente «listeros» de tal o cual sindicato. Deben ser gente entrenada, físicamente aptos. Dispuestos a entrar en el fuego sabiendo cómo luchar. Y bien dirigidos. Respetando la autoridad del que dirige. El fuego debe estar mandado por uno sólo. Que sepa. Aquí no caben improvisaciones. Como no cabe utilizar los bomberos urbanos en el fuego del bosque. Deben ayudar, pero el fuego forestal se combate con técnicas propias, diferentes. El menor error puede ser fatal. Y hacer cortafuegos. Y prohibir la quema de rastrojos. Y prender al pirómano. Y condenarlo.

Y junto con todo ello coordinar con las Fuerzas Armadas sus actuaciones que son siempre extraordinariamente eficaces y reforzar las funciones de policía de la guardería forestal potenciándola en todo. La Guardería forestal es un cuerpo ejemplar de la Administración. Poténciese, dénesele medios y autoridad. No lo contrario. Al tiempo foméntese económica y fiscalmente los planes de limpia del monte, privado o público, haciéndolos obligatorios por grandes masas forestales; establézcanse acuerdos con los gobiernos de Portugal y Francia para actuar con fuerza conjunta en los casos en que la magnitud del fuego lo aconseje; hágase un gran pacto de Estado con las autonomías, ahora que tienen la competencia, para delimitar funciones y responsabilidades, también las de ayuntamientos; obténgase recursos de la CEE mediante un gran plan nacional de repoblaciones públicas y privadas. Y finalmente, dótese de mejores y más medios para la lucha: camiones cisterna, aviones, helicópteros, retardantes, etc.

Porque lo cierto es que «los incendios forestales se apagan en invierno». Son las inversiones en prevención y formación del personal para la lucha los mejores medios para combatir la gran plaga de nuestra geografía: el fuego.

---

### III.2. *La agricultura de montaña*

#### III.2.1. En la CEE

Esta constituye, sin lugar a dudas, la aportación más elaborada de las mencionadas. El tratamiento dado a la montaña en el marco de la PAC trata de favorecer el desarrollo –o mejor, mantenimiento– de la agricultura en zonas de montaña. Si la agricultura pierde peso relativo en el sistema económico y si el abandono del medio rural en favor del urbano es una constante de la sociedad moderna, aún se acentúan más estos rasgos cuando examinamos la agricultura de zonas montañosas.

#### III.2.2. En España

La legislación española en materia de política agraria no fue nunca reguladora de la agricultura de montaña, sino de los montes y de la actividad forestal, siendo su instrumento básico la ley 8.6.1957. Es entre los años 1978/82 cuando se institucionaliza en España el concepto mencionado y que aparecen las primeras disposiciones al respecto.

En primer lugar se introduce la idea de «las zonas de montaña» en la propia Constitución. Así el art. 130.2 queda redactado con el siguiente texto:

«Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña».

Personalmente pretendí, a través del Gobierno, que un párrafo similar, aunque más restrictivo referente a la «agricultura de montaña» apareciera en el primer borrador del texto constitucional. No obtuve éxito, pues se entendió que era redundante con el párrafo 130.1 (entonces único). Sin embargo en el Senado una enmienda defendida por el Senador Ball Armengol, que prosperó, dio origen al párrafo mencionado. No fue fácil. A algunos parecióles que era cuestión menor. A otros que nada añadía a lo contenido en el 130.1,

---

descendiendo con él a un grado de detalle inútil. Finalmente prosperó. Y estimo que fue un acierto su inclusión.

Tiempo más tarde, en 1979, con ocasión de un debate celebrado en el Congreso de los Diputados sobre Política agraria, a mi iniciativa, tuve ocasión de presentar el llamado «Programa de cambio» para la agricultura española. En él hice mención de la necesidad de una ley específica sobre agricultura de montaña con las siguientes palabras:

«Para combatir la erosión y el riesgo de desertización y fomentar los aprovechamientos de montaña, se enviará antes del 30 de enero de 1980, una ley de Agricultura de Montaña que permitirá la movilización y total aprovechamiento ganadero y forestal de ese 40% de nuestra geografía que hoy se encuentra subutilizada...».

La mencionada ley fue discutida y aprobada por el Congreso ya en 1982 (Ley 25/1982 de 30 de junio. Justo antes de la disolución de las Cortes y las elecciones que ganaría el PSOE). Desde entonces a hoy un abundante desarrollo legislativo de más de 9 Reales Decretos y 5 OOMM han venido a consolidar como una realidad operativa aquella Ley. Ley que tiene por singularidad la de haber servido para aplicar la legislación de agricultura de montaña de la CEE a España, cuatro años antes de nuestro ingreso en la Comunidad.

En España las condiciones naturales son más difíciles; las posibilidades de hacer «buena» agricultura más lejanas; las infraestructuras son muy deficientes; las condiciones de vida, educación, cultura, sanidad, etc. se sitúan por debajo de los mínimos; finalmente las rentas agrarias son muy escasas por la baja rentabilidad de las explotaciones agrícolas o ganaderas. Ello ocasiona un rápido abandono de las explotaciones y de las viviendas tradicionales, envejecimiento de la población y al fin, el vacío demográfico y, en ocasiones, la desertización.

Frente a este fenómeno se alzan las disposiciones comunitarias en favor de la agricultura de montaña. Su propio nombre indica que goza de las características de dos políticas concretas: la regional y la agraria. Su origen está en la Directiva 75/268, que sigue al paquete estructural de la reforma Mansholt (ver epígrafe siguiente) y que

---

trata de dar una visión horizontal a los problemas del mercado y del medio rural. En este caso el fondo de la cuestión son las graves disparidades regionales en renta agraria, que se acentúan, como no podía ser menos, negativamente en las zonas de montaña.

Se trata pues de compensar las limitaciones naturales, que ocasionan un deterioro grave de las rentas agrarias, mediante indemnizaciones compensatorias anuales; ayudas a inversiones colectivas y otras para explotaciones susceptibles de desarrollo. El ámbito territorial de aplicación se fija por el Consejo a propuesta de los Estados miembros.

Años más tarde, ya en 1985, la CEE aprueba el reglamento 797/85 sobre mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, donde la agricultura de montaña pasa a ser de directa aplicación, con lo que gana en fuerza dispositiva y ordena las ayudas de forma unitaria, dejando a los Estados miembros menos discrecionalidad. En el marco de este Reglamento las zonas de montaña son territorios excepcionales, a los que se aplican ayudas también extraordinarias.

El objetivo de la ley es someter determinadas zonas de montaña, con agricultura de desarrollo crítico, a un régimen especial de protección y ayudas. La ley crea tres zonas de posible actuación:

- Las Zonas de Agricultura de Montaña (ZAM), o territorios homogéneos, en altitudes superiores a los 1.000 m en más de un 80%, pendientes superiores al 20% y vocación predominantemente agraria.
- Areas de Alta Montaña (AAM), dentro de cada ZAM, para aquellos territorios situados en cotas superiores al límite natural en altitud de la vegetación arbórea del ecosistema de la zona.
- Zonas Equiparables (ZE), de vocación agraria, altitud superior a los 600 m en un 80%, pendiente superior al 10% y graves limitaciones climáticas para las producciones agrarias.

Corresponde al Gobierno aprobar las declaraciones de ZAM así como las normas de ejecución de los programas y las ayudas concedidas.

Realizadas las primeras clasificaciones de municipios a través de OOMM, éstas fueron convalidadas a nivel comunitario por la Direc-

---



tiva 466 del Consejo (14.7.86) consolidando así la clasificación en los tres grupos anteriores y señalando expresamente aquellos que reciben del FEOGA-O una subvención que alcanza el máximo del 50% y que afecta a cerca del 60% del número de municipios integrados en las listas.

Según el MAPA los datos estadísticos de dichas inclusiones son las siguientes:

Nº de municipios de montaña .....	2.870 (38%)
Superficie-km <sup>2</sup> .....	192.692 (38%)
SAU comprendidas en ZAM .....	5.937.000 has
UGM comprendidas en ZAM .....	2.500.000
Explotaciones agrarias .....	750.000

Las ayudas previstas, según la Ley, para tales zonas son, además de las de carácter general, las siguientes:

- *Indemnización compensatoria.* Compensa las pérdidas de rentas. Es, a mi juicio, la primera vez que tal clase de ayuda aparece en la legislación agraria española (a excepción de otra implantada dos años antes para el sector del olivar, con carácter de protección ecológica del olivo). La cuantía de esta ayuda, se fija anualmente por el Gobierno y es idéntica para todas las ZAM. Las primeras ayudas aprobadas fueron de 6.000 Ptas por ha de SAU o por UGM, según los tipos de explotaciones. Existe un límite de 40 has o 25 UGM para explotaciones individuales o colectivas, por el número de socios. Para las explotaciones de ZAM con Programa de Ordenación y Promoción y constituido el Comité de Coordinación la ayuda se aumenta en un 15%.
  - Ayuda a las inversiones colectivas. Se trata de ayudar a las explotaciones agrícolas a la realización de inversiones en régimen colectivo que contribuyan a racionalizar las explotaciones, por ejemplo, caminos, suministros de agua, mejora de pastizales, albergues de ganado, etc. Se exige una inversión mínima de 1 millón de pesetas y no superior a 100.000 ECUs y las ayudas no pueden superar 500 ECUs/ha en pastos, 5.000 ECUs/ha en regadíos. Estas ayudas son compatibles con la anterior.
-

Esta política ha sido aplicada de modos diversos por las distintas Comunidades Autónomas, algunas de ellas con un mix de política propia y ZAM. Tal es el caso de la Comunidad de Madrid, que ya en 1986 crea por ley el Patronato de Areas de Montaña. En virtud de dicha ley se han creado 3 ZAM, con sus correspondientes Comités de Coordinación y sus Programas y que se benefician de la ley anterior. Y un conjunto de 40 municipios de la «Sierra Norte» que se beneficia de un sistema específico, híbrido, con un carácter agro-regional.

### III.3. *Los programas estructurales de la PAC*

La PAC ha experimentado a lo largo de su historia diversas modificaciones. La primera, famosa debido a la importancia de su promotor, Sicco Mansholt, y que ha pasado a la historia con su nombre, no fue demasiado afortunada en su aplicación. Tuvo en cambio la virtualidad de introducir, por vez primera en la PAC, la política estructural al servicio de la ordenación de los mercados. Fruto de ello en 1972 se aprueban las primeras Directivas socioestructurales: la 72/159 de modernización de explotaciones agrarias; la 72/160 para el cese de agricultores mayores de 55 años y la 72/161 sobre formación de agricultores. Puede decirse que de 1972 a 1985 se elabora una nueva y auténtica política estructural comunitaria, dotada de medidas horizontales que se ve complementada con otras de naturaleza regional, ya comentadas.

Más recientemente, a partir del Libro Verde de la Comisión (1985), ciertas referencias a lo forestal comienzan a formar parte sustantiva de la PAC. Con ocasión de la aparición del documento COM (85) 333 «Perspectivas de la política agrícola común» la CEE comienza a señalar la importancia de la ampliación de las superficies forestales dada la situación de ese momento en que concurrían las siguientes circunstancias:

- Excedentes agrícolas que daban lugar a políticas sectoriales de abandono de tierras productivas y arranque de plantaciones. Tales superficies podrían ser destinadas a cultivos forestales o bosques.
-

- Déficit creciente de madera y productos forestales y derivados de la CEE, pese a la entrada en producción de las plantaciones realizadas a partir de la terminación de la II GM.
- Necesidad de compensar mediante repoblaciones los graves daños en incendios forestales de la CEE. Aún mayores con la entrada de España y Portugal en la Comunidad (en España tan sólo en los 8 años de administración socialista se han producido más de 74.000 incendios, que han arrasado una superficie algo superior a los dos millones de hectáreas, señalándose 1985 y 1989 como los años de mayor número de incendios en la última década). Las medidas de promoción de tales reforestaciones han sido básicamente fiscales y subvenciones directas. No han sido suficientes, al menos para España.

En nuestro país es necesario impulsar una política autónoma de repoblación forestal infinitamente más activa. Sin temor a equivocarse puede decirse que *en los últimos años España ha carecido de política forestal propia*. Lo demuestran no sólo los incendios, sino también la falta de repoblaciones durante los últimos años. Frente a las históricas 80/100.000 has/año, de repoblación hasta la década de los ochenta, en 1990 parece que con 200.000 has quemadas, sólo se repoblaron 40.000 has. Ese inmenso «agujero» de 160.000 has debe ser rápidamente compensado. Hoy el presupuesto de las Administraciones públicas, incluidas las autonómicas, alcanza cifras nunca conocidas. Nunca, como ahora, ha sido más factible realizar un plan nacional de repoblaciones de envergadura.

Las medidas estructurales horizontales comunitarias pueden clasificarse del modo que sigue; en el cual se ha indicado con un asterisco (\*) aquellas que tienen mayor significación con la política de montaña o forestal.

- Mejora de la eficacia de las estructuras de producción.
    - ayudas a la inversión
    - ayudas en favor de jóvenes agricultores
    - ayudas para la introducción de contabilidad
    - ayudas a los servicios de ayuda mutua o gestión
    - ayudas a agrupación de productores para la comercialización en común
-

- ayudas a la formación profesional
- ayudas a la agricultura de montaña (\*) (Ya comentadas en otro epígrafe)
- Contribución a la mejora de la situación de los mercados agrarios.
  - ayudas a la retirada de tierras (set-aside) (\*)
  - ayudas a la utilización de tierras con usos no alimentarios (\*)
  - ayudas a la extensificación
  - ayudas a la reconversión (\*)
  - fomento de jubilación anticipada (\*)
- Protección de zonas sensibles por medio ambiente.
- Mejora de las estructuras de transformación y comercialización de productos agrarios y forestales (\*).
- Protección y desarrollo de los bosques (\*\*).

Procede, sin embargo, formular algunos comentarios al respecto, sobre las acciones que han merecido algún (\*).

- *Ayudas a la retirada de tierras.* Pretende limitar la oferta de productos excedentarios y otorga primas por pérdidas de renta a agricultores personales y directos. La tierra debe ser dejada en erial o repoblada. A mi juicio las ayudas debern darse a agricultores directos y personales o sólo directos, pues el objetivo es retirar tierras productivas, si bien la prima debería ser diferente. Además la prima no puede ser igual si se deja en erial que si se repuebla. Debería estimularse con una prima complementaria, por varios años, la repoblación forestal. El erial es rechazable, pero sin prima de replantación es inevitable.
  - *Ayudas para reutilización con fines no alimentarios.* Persigue los mismos fines que el anterior con los mismos criterior. Repito lo sostenido respecto al cultivo directo y personal. Dado que la reforestación no persigue fines alimentarios toda reforestación o plantación de cultivos forestales debe estar incluida. Se exige un contrato y la validez del contrato de 5 años. La prima no puede ser más duradera. ¿Es esto aceptable para plantaciones forestales? A mi juicio no.
-

- *Ayudas a la reconversión.* Persigue sustituir cultivos excedentarios por otros deficitarios. Se recomienda sustituir por frutas, frutos ecos (sorprendente, dada la feroz competencia de los de procedencia USA a bajísimos precios con pleno consentimiento comunitario que están haciendo inviables numerosas explotaciones españolas), y «plantas destinadas a la industria papelera». Pero es evidente que no está pensada para plantaciones forestales, pues la ayuda de 600/1.500 ECUs/ha sólo se otorga por un período máximo de 5 años, lo que la convierte en inaplicable a cultivos forestales, con largo período de maduración.
- *Medidas forestales.* Es este, evidentemente, el programa de mayor interés. Persigue incrementar fuertemente las producciones de madera y la protección de los bosques, mediante infraestructuras (caminos, pistas, etc.), concentración parcelaria, asociaciones forestales, etc. El programa se subdivide en varias medidas concretas:
  1. Repoblación forestal de tierras agrarias. Concede generosas ayudas que llegan hasta 3.000 ECUs/ha en repoblación, 1.200 ECUs/ha para bosques degradados y 150 ECUs/ha/año durante 20 años para compensar pérdidas de renta en nuevas repoblaciones.
  2. Valorización de bosques en zonas rurales. Persigue la creación de viveros forestales, lucha contra la erosión, etc.
  3. Comercialización de productos forestales.
  4. Comité Forestal Permanente.
  5. Protección de bosques contra incendios (ya ampliamente comentado en el epígrafe 3.2.).
  6. Protección de bosques contra la contaminación atmosférica.
  7. Sistema europeo de información forestal.

Es de destacar que todas estas acciones podrían ser fomentadas por el propio Gobierno español si llevara a cabo dos actuaciones legislativas complementarias: una nueva ley de Sociedades Agrarias de Transformación clarificando su status fiscal y otra facilitando las permutas voluntarias múltiples con

---

la finalidad de realizar concentraciones parcelarias forestales de carácter voluntario y privado.

- *Ayudas a la jubilación anticipada.* Se trata de facilitar la cesación de actividad ayudando con las tierras sobrantes a reestructuras (agrandar) las explotaciones vecinas. Se conceden a tal efecto ayudas de 3.000 ECUs y primas complementarias de 250 ECUs/ha y 5 años o de 300 ECUs si se destina a repoblación. Es evidente que la diferencia de 50 ECUs/ha no justifica el esfuerzo de repoblación, ni tampoco el período tan corto de 5 años. Tal y como está organizada esta ayuda no favorece los cultivos forestales. Sería conveniente, como en el caso anterior, que el gobierno español modificara la Ley 83/1980 de Arrendamientos Rústicos liberalizando las condiciones de arrendamiento. Le ley fue fruto de los Pactos de la Moncloa y no se adapta hoy a la nueva PAC escasamente productivista (1).
- *Mejora de las estructuras de comercialización.* Persigue la mejora de las estructuras de transformación y comercialización de productos agrarios, entre ellos los forestales y se regula por el ya famoso R.355/77. Este Reglamento ha sido ampliamente utilizado por España con singular éxito.

#### IV. LO FORESTAL EN LA NUEVA PAC

Durante los años 1990 y 91, la Comisión ha producido una gran reflexión sobre la nueva PAC, a través de sus documentos COM (91) 100 y COM (91) 258 final, este último de 12 de julio, recoge muchas de las observaciones formuladas por los Estados miembros y organizaciones profesionales agrarias.

La nueva PAC que define este último Informe, trata de relacionar más los precios de los productos agrarios con los del mercado interna-

---

(1) Quien estas líneas escribe presentó el proyecto de Ley de Arrendamientos Rústicos al Congreso de los Diputados. Pero su texto inicial estuvo demasiado condicionado por los Pactos de la Moncloa. Y el texto final aceptó demasiadas enmiendas, fruto de la relación de fuerzas en el Congreso poco favorable a UCD (minoría mayoritaria).

cional; cubrir las pérdidas de renta ocasionadas por las caídas de precios con primas compensatorias; reducir los incentivos a producir; controlar la oferta mediante cuotas en algunos casos; ayudar a la extensificación de producciones y reducir la carga presupuestaria, si bien la Comisión reconoce que, con la nueva PAC, esto no será posible.

El Informe propone los cambios que serían introducidos en los sectores de cereales, oleaginosas y proteaginosas, azúcar, tabaco, leche, carne bovina y ovina, así como ciertas medidas de «acompañamiento» que incluye dos programas: a) de acción en el agri-entorno (o agro-medioambiente) y b) de reforestación de tierras agrícolas. Comentaremos ambos detenidamente.

#### IV.1. Programa de acción medioambiental

La Comisión llama la atención sobre el papel de los agricultores «en la protección del medio ambiente rural y la gestión del paisaje». Esa función debe ser reconocida y remunerada. Afin de que los agricultores produzcan con menor uso de inputs agrarios perjudiciales para el medio ambiente la CEE compensará con una ayuda 250 ECUs/ha o de 210 ECUs/UGM. Igualmente se ayudará con una prima a los agricultores que exploten «extensivamente» sus producciones. También una ayuda, a forfait, de unas 150 ECUs/ha/año se concederá para garantizar el «mantenimiento» de las tierras agrícolas abandonadas.

Este programa se complementará con la congelación a largo plazo –20 años– de tierras agrícolas con fines medioambientales. Esas superficies servirán para crear reservas, biotopos o pequeños parques naturales. Además de la prima ya mencionada de 600 ECUs/ha se concederá otra suplementaria con un máximo de 100 ECUs/ha.

#### IV.2. Reforestación de tierras agrícolas

La Comisión comienza reconociendo que las ayudas otorgadas hasta el presente con esta finalidad han sido insuficientes y añade

---

la necesidad de producir más madera y productos derivados del bosque.

A tal efecto prevé una ayuda máxima por reforestación de 2.000 ECUs/ha para coníferas y de 4.000 ECUs/ha para frondosas. Pueden ser beneficiarios de esta ayuda los privados, sus agrupaciones y el sector público (esta decisión es muy importante ya que una buena parte de los montes de la CEE, incluida España, son de propiedad estatal).

Además otra ayuda de 950 ECUs/ha se otorgará por un período de 5 años por la gestión de las nuevas plantaciones; así como la prima que antes se otorgaba como ayuda a la pérdida de renta de 150 ECUs/ha/año se elevará hasta un máximo de 600 ECUs y por un período de 20 años.

Finalmente una prima anual de 150 ECUs/ha por 20 años será concedida a los privados que vivan en zonas rurales, que no sean agricultores y que procedan a la repoblación de tierras agrícolas.

Sólo juicios positivos merecen tales propuestas. Quizás algo confusas, en cuanto no queda claro si la concesión de ayudas alcanzará también a propietarios no cultivadores directos y personales. Es importante pues, al menos en España, ese grupo podría aportar una superficie considerable a la repoblación, abandonando así otros cultivos. En todo caso la maraña de ayudas de la CEE exige, tras este proyecto, una clarificación. Y pese a todo, como puede apreciarse, seguimos sin una definida política forestal, pues las medidas comentadas son simple complemento a decisiones de política agraria. Se ha perdido la gran ocasión de llevar a la práctica un desarrollo completo del Memorandum ya mencionado de abril de 1986 [COM (85) 792].

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La sociedad ha tomado conciencia de la trascendencia social de sus bosques y superficies forestales, como elementos productivos, recreativos y protectores del medio ambiente. Es la sociedad urbana la que precisa, con mayor interés si cabe que la rural, la preservación y el incremento de las áreas forestales.

---



La CEE, que ha arbitrado un sinnúmero de disposiciones que confluyen en el ámbito de la montaña y los bosques, no ha establecido, en cambio, una auténtica política forestal global. Sus acciones, casi desconocidas antes de 1972, y desarrolladas básicamente hasta 1985, no gozan de la categoría de la política agraria común (PAC), ni reciben de los distintos presupuestos estructurales una atención suficiente.

La CEE es altamente deficitaria de productos forestales y la superficie forestal no ocupa más allá de la cuarta parte de la total comunitaria. Además la gran incidencia de los incendios forestales que consumen unas 780.000 has/año en la CEE de las que casi la mitad corresponden sólo a España, están fagocitando el gran pulmón europeo. Es hora ya de atajar esa gran plaga mediante acciones concertadas con la CEE y las CCAA, actuando especialmente en medidas preventivas. Galicia, que ha sido pasto de las llamas otros años, viene obteniendo en los últimos un resultado más que apreciable en la lucha contra el fuego. Sus inversiones preventivas están demostrando la efectividad del dicho «los fuegos se apagan en invierno».

Junto con ello es preciso promover un amplio Plan de Repoblaciones forestales para España, que trate de paliar el déficit arbóreo generado por el fuego. No menos de 400.000 has/año, durante los próximos 10 años debería ser el objetivo. Hoy, a mi juicio, este es el objetivo prioritario de la política agraria española, que ha carecido de una auténtica política forestal en los últimos años. Las CCAA tienen, en ello, un importante papel que jugar. Y disponen de presupuestos suficientes.

La nueva PAC va a poner el acento en lo forestal. La necesidad de reducir producciones agrícolas excedentarias exige retirar tierras de cultivo. Una de sus finalidades puede ser la reforestación. Pero para ello son precisos nuevos instrumentos de ayuda, especialmente con indemnizaciones compensatorias de rentas de cierta entidad y por más dilatado período que las existentes.

La especial protección de la agricultura en zonas de montaña debe ampliarse. Hoy comprende ya las actividades artesanas, turísticas, etc. Ese es el camino para mantener el tejido rural y demográfico, cumpliendo además una finalidad económica y social digna de

---

todo elogio. Las nuevas ayudas a los «jardineros del paisaje» contribuirán a esa expansión.

Por su parte el Gobierno debería eliminar aquellos obstáculos que dificultan la mejora de estructuras agrarias, en la línea de la nueva PAC, y la consecución de más amplios objetivos forestales. Así deberían liberalizarse los arrendamientos rústicos, modificando la Ley 83/1980; regular el status fiscal de las SAT y su funcionamiento en el ámbito forestal, así como las exenciones fiscales que permitan llevar a cabo concentraciones parcelarias entre particulares mediante permutas múltiples.

#### BIBLIOGRAFIA

COM. CEE (1991). *La situación de la agricultura en la Comunidad*. Informe 1990. Brus-Lux.

COM. CEE (1990). *La Agricultura y la Reforma de los Fondos estructurales*. Vademecum (Europa verde. 5/90). Brus.

*L'Acte Unique Europee. Commentaires par Jean de Ruyt* (1987). Etudes Europeens.

MAPA (1984). *Leyes Agrarias*. Ed MAPA.

LAMO DE ESPINOSA, J. (1972). *Interrelación de las políticas de precios y estructuras en la agricultura*. Convivium. Barcelona.

LAMO DE ESPINOSA, J. (1988). *Política de precios y subvenciones en la agricultura*. Noticias CEE.

LAMO DE ESPINOSA, J. (1989). *La Agricultura y el Acta Unica Europea*. Revista de Estudios Agrosociales.

#### RESUMEN

El autor examina la Política Forestal y de Areas de Montaña seguida por España y por la Comunidad Europea a lo largo de las últimas décadas, poniendo especial énfasis en la ausencia en la Comunidad Europea de una Política Forestal global que solamente ha empezado a cambiar en el marco de la nueva PAC.

Destaca la importancia destructiva de los incendios forestales acaecidos en España en la última década, sugiriendo líneas de actuación para la mejor prevención de los incendios, así como un amplio plan de repoblaciones forestales que trate de paliar el déficit arbóreo generado por el fuego.

Sugiere también la eliminación de obstáculos que dificultan la mejora de las estructuras agrarias conforme a la nueva PAC y, en particular, la liberación de los

---

arrendamientos rústicos, la regularización de las SAT y la agilización de las concentraciones parcelarias en régimen privado.

#### RESUME

L'auteur examine la politique forestière et des zones de montagne suivie par l'Espagne et par la Communauté européenne tout au long de ces deux dernières décades, et il y relève, tout spécialement, l'absence dans la Communauté européenne d'une politique forestière globale, qui commence à peine à changer dans le cadre de la nouvelle PAC.

Il souligne l'importance destructive des incendies forestiers qui se sont produits en Espagne pendant cette dernière décade, et il suggère des lignes d'action permettant de mieux les prévenir, ainsi qu'un vaste plan de reboisement visant à pallier le déficit en arbres résultant du feu.

Il suggère également la suppression des obstacles qui entravent l'amélioration des structures agricoles conformément à la nouvelle PAC et, notamment, la libération des affermages, la régularisation des SAT et l'assouplissement des remboursements en régime privé.

#### SUMMARY

The author survey the Forestry and Mountain Area Policy applied in Spain and the European Community along the recent decades, with special emphasis on the absence of an overall forest policy in the European Community; this has only begun to change in the framework of the new CAP.

The paper goes on to underline the important destructive effects of forest fires occurred in Spain in the last decade and suggest lines of action for better fire prevention, as well as a new reforestation plan in an attempt to balance the negative tree deficit caused by fire.

The author also suggests removing the obstacles hindering the improvement of the agricultural structures in accordance with the new CAP and, particularly, to terminate land leases, to rule SATs and to facilitate land consolidation under a private scheme.

---