

# ESPACIOS, ESPECIES Y POLITICAS FORESTALES (\*)

Por  
ALBINO PRADA BLANCO (\*\*)  
MANUEL GONZALEZ GOMEZ (\*\*)

## I. INTRODUCCION

La Comunidad Europea tiene un importante déficit de madera que se refleja en un saldo negativo de comercio exterior para estos productos, solamente superado por los productos energéticos. Simultáneamente, como es sabido, la agricultura genera importantes excedentes cuya financiación absorbe la mayor parte del presupuesto comunitario.

En este marco la reforma de la PAC ha ido introduciendo medidas de desarrollo forestal como alternativa a la actividad agraria. En esta línea se sitúan las últimas medidas de forestación de tierras agrarias contempladas en el Reglamento n.º 2080/92, para el caso europeo y Real Decreto 378/1993, para el caso español.

En este artículo analizamos, en primer lugar, los avances que estas medidas suponen respecto a las anteriores medidas forestales, tanto desde el punto de vista de las cuantías totales, como las mejoras cualitativas que afectan a su distribución por especies. En segundo lugar nos detenemos en las cuestiones asociadas al reparto por Comunidades Autónomas de los recursos financieros procedentes del presupuesto comunitario y estatal.

---

(\*) Parte de este papel fue presentado inicialmente por Albino Prada Blanco bajo el título «Innovación y mercado. Retos para los sectores pesquero y agroforestales» en el Seminario «Las regiones atlánticas en los ejes europeos de desarrollo» auspiciado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo se celebró en Vigo, Gijón, Santander, Bilbao y San Sebastián del 25 de junio al 3 de julio de 1993.

(\*\*) Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas e Empresariales. Universidade de Vigo.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 164 (abril-junio 1993).

---

## II. POLITICA FORESTAL EUROPEA

La Comunidad Europea no cuenta con una política sectorial forestal como la existente en otros sectores productivos. Esto unido a la importancia de la *Política Agraria Común* (PAC), especialmente en términos de ayudas recibidas (1), ha causado un retroceso del bosque y un déficit de los productos derivados del mismo.

Las escasas y limitadas medidas forestales, hasta mediados de la década de los ochenta, han estado vinculadas a la política estructural agrícola (2), contribuyendo a alcanzar objetivos de la PAC. Por ello, sin llegar a suponer la constitución de una política forestal, la crisis de la PAC y la firma del ACTA UNICA EUROPEA tienen importantes efectos forestales, concediéndosele a esta actividad una mayor consideración normativa y presupuestaria (3). Aparecen así, de forma paralela a las reformas en la política de mercado, una serie de medidas de acompañamiento con importantes repercusiones en el sector forestal al posibilitar la ampliación de superficies forestales y reducir la producción agrícola:

- Retirada de tierras.
- Extensificación.
- Reconversión de la producción.
- Jubilación anticipada.

---

(1) Absorbe el 60 por ciento del presupuesto comunitario. La mayor parte de los fondos han sido destinados a garantizar unos precios mínimos de los productos agrarios. A lo largo de los años esta política ha dado lugar a un creciente dirigismo y a unos mecanismos cada vez más complejos, más caros y más ineficientes que no han conseguido evitar que las rentas agrarias registrasen un descenso respecto a las rentas de otros sectores económicos pero sí han conseguido que la caída de las mismas sea menor que la de las rentas forestales [Berndt, M. (1987) lo analiza para el caso alemán].

(2) Los Fondos Estructurales tienen una reducida participación en el presupuesto comunitario. Por ejemplo (ver Informe del Tribunal de Cuentas) en 1987 representaron el 18,65 por ciento del total del presupuesto de la Comunidad mientras las dotaciones del FEOGA garantía suponían el 65,0 por ciento. Las dotaciones presupuestarias tan dispares y los distintos niveles de garantías de precios por productos provocan una desigual incidencia en las agriculturas europeas. Las diferencias entre la española y la irlandesa son un ejemplo (ver San Juan Carlos (1992), p. 647):

	España	Irlanda
ECU por agricultor	1.530,00	11.000,00
ECU por hectárea	89,43	314,80
ECU por unidad del producto	0,10	0,44

(3) La participación del sector forestal en los fondos estructurales registra un importante crecimiento, pues aún siendo residual su participación, pasa del 0,7 por ciento en 1989 al 1,7 por ciento en 1993.

---

Además la aprobación del Acta Unica y la inclusión en la misma del capítulo V, relativo a la cohesión económica y social, y del VII, relativo al medio ambiente, dio lugar a la aparición de nuevas políticas y nuevos objetivos:

- Reforzar la cohesión económica y social reduciendo las diferencias entre las regiones y el retraso entre las menos desarrolladas.
- Protección, conservación y mejora del medio ambiente y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Estas nuevas políticas y objetivos concentran la intervención de los fondos estructurales (FEDER, FEOGA-Orientación, FSE) (4) en seis objetivos prioritarios (reglamentos n.º 2052/88, 4253/88, 4254/88, 5255/88 y 4256/88):

- 1.º Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- 2.º Reconvertir las regiones fronterizas o industriales en declive.
- 3.º Combatir el paro de larga duración.
- 4.º Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- 5.º Reforma de la Política Agraria Común.
  - 5a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.
  - 5b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Las medidas con repercusiones forestales directas están mayoritariamente encuadradas en los objetivos 1.º, 5.ºa) y 5.ºb). Indirectamente los objetivos n.º 3 y n.º 4 también tienen potencialidades en el contexto del «filière-bois» (circuito industrial de la madera).

En este nuevo marco se aprueba como es conocido, bajo presidencia española en 1989, un conjunto normativo importante denominado «paquete forestal» que incluye el reglamento n.º 1609/89 que modifica el 797/85 y se orienta claramente hacia la forestación del uso de las tierras agrícolas y jubilaciones anticipadas. Los Regla-

---

(4) Paralelamente se duplica la dotación de los fondos en el período de 1987-1993, pasando de 7.200 a 14.400 millones de ECUs. Aquí no se incluyen las partidas de ayudas de renta a los agricultores y de retirada de tierra. El 15 por ciento de los fondos del FEDER quedan a disposición de la comisión para las iniciativas que tiene en marcha, de las que destacamos por las implicaciones forestales: INTERREG, en favor de las zonas fronterizas y ENVIREG, para la mejora del medio ambiente regional.

mentos n.º 1612/89 y n.º 1611/89 amplían a los productos forestales la acción común de mejorar la comercialización e industrialización de los productos agrarios. El 1610/89 establece las normas de desarrollo del Reglamento n.º 4256/88, 16 de noviembre, en lo relativo a las acciones de desarrollo y aprovechamiento del bosque en las zonas rurales con la finalidad de:

- Aumentar la contribución de los bosques a la conservación del medio ambiente.
- Ofrecer actividades y rentas complementarias a los agricultores.

En relación a los objetivos prioritarios, en los que se concentra la intervención de los fondos estructurales y que incluyen medidas forestales, diferenciamos las de desarrollo y aprovechamiento del bosque en zonas rurales, objetivos n.º 1 (5) y 5.ºb) (6), de carácter territorial y las del objetivo n.º 5a), de carácter sectorial-horizontal. De los ocho ejes prioritarios de intervención que conforman el marco comunitario de apoyo 1989-1993, aprobado por decisión de la comisión el 31 de octubre de 1989, dos contienen medidas forestales, el cuarto, «Agricultura y desarrollo rural» y el quinto, «Infraestructura de apoyo a las actividades económicas».

El marco normativo de apoyo del objetivo n.º 5b), aprobado por decisión de la comisión el 6 de junio de 1990, contempla en el segundo de los cuatro ejes que lo integran medidas forestales de «conservación y aprovechamiento del medio rural».

El objetivo n.º 5a) recoge medidas forestales conectadas con la política agrícola. En este sentido el reglamento 2328/91 establecía una serie de medidas referentes a la retirada de tierras, reconversión, protección de zonas sensibles y forestación de tierras agrícolas que constituye el régimen de mayor interés. La reforma de las organizaciones de mercado, dentro de la última reforma de PAC, han dado lugar a modificaciones importantes:

- Sustituir ayudas a la producción por ayudas de mantenimiento de rentas que compensen la disminución de los precios (Rgto. n.º 1765/92, 30 de junio de 1992).

---

(5) Las zonas incluidas afectan al 76,1 por ciento del territorio y al 58,2 por ciento de la población española.

(6) Las zonas incluidas afectan al 12,5 por ciento de la superficie y al 2,6 por ciento de la población española.

---

- Medidas que afecten al agroentorno (Rgto. n.º 2078/92, 30 de junio de 1992).
- Forestación de tierras agrarias (Rgto. n.º 2080/92, 30 de junio de 1992).
- Jubilación anticipada (Rgto. n.º 2079/92, 30 de junio de 1992).

De la normativa surgida a raíz de estas modificaciones con implicaciones forestales destacamos los reglamentos n.º 1610/89 y n.º 2080/92.

El primer reglamento está ligado a la política de desarrollo rural y tiene por objetivo tanto la repoblación, mejora y reconstitución de los bosques como la realización de medidas complementarias y trabajos conexos, necesarios para la revalorización del bosque. Los 135 millones de ECUs de dotación presupuestaria disponibles para este reglamento y durante un período de cinco años son claramente insuficientes y suponen una limitación determinante en los posibles resultados del mismo.

Las medidas forestales referidas a las explotaciones agrarias del reglamento n.º 2080/93 han supuesto modificaciones importantes respecto a los precedentes (2328/91, 1609/89 y 797/85). Este reglamento introduce mejoras importantes en sus objetivos (7):

1. Aparecen otros objetivos de forestación como el medio ambiente o el déficit silvícola.
2. Las ayudas están más directamente relacionadas con los diferentes tipos de gastos.
3. Se amplía el ámbito de beneficiarios.
4. Aumenta el grado de discriminación entre especies de turno corto y largo.
5. Mejora la financiación con la incorporación del FEOGA-garantía.

---

(7) 1.º) Acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado.

2.º) Contribuir a mejorar a largo plazo los recursos forestales.

3.º) Contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente.

4.º) Luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono.

---

Este reglamento prevé ayudas para:

A. FORESTACION, se establecen los siguientes importes máximos (en ECU) por hectárea y por grupos de especies:

Eucaliptales	2.000
Coníferas	3.000
Fronosas o mixtas (8)	4.000

B. MANTENIMIENTO, ayudas durante un período de cinco años y con los siguientes importes máximos por hectárea:

	dos primeros años	tres años siguientes
Coníferas	250	150
Fronosas	500	300

C. COMPENSACION DE PERDIDAS DE INGRESOS, para la forestación de tierras agrarias y que alcanzan las siguientes ayudas por hectárea:

Titulares o agrupaciones de titulares 600 (9)

D. MEJORA DE SUPERFICIES ARBOLADAS, que van desde los 700 hasta los 1.200 ECUS/Ha.

Cuadro 1

AYUDAS ACTUALIZADAS POR ESPECIES  
(en ECUS/Ha)

	A	B	C
EUCALIPTO .....	2.000	—	—
CONIFERAS (1) .....	3.000	846	8.154
CONIFERAS (2) .....	3.000	779	6.356
FRONDOSAS (1) .....	4.000	1.691	8.154
FRONDOSAS (2) .....	4.000	1.558	6.356

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Rgto. 2080/92.

(1) Actualizadas las ayudas al tipo de descuento del 4 por ciento. Este corresponde a una tasa social de descuento para los proyectos forestales.

(2) Actualizadas las ayudas al tipo de descuento del 7 por ciento que refleja el coste de oportunidad del capital o precio real del dinero.

(8) Con el 75 por ciento de frondosas como mínimo.

(9) En caso de tratarse de otra persona física o jurídica la ayuda ascendería a 150 ECUs.

El reglamento reserva a los estados miembros la posibilidad de elaborar programas nacionales y regionales y programas de zonas de forestación. Estos programas pueden incluir medidas complementarias y superar (10) los importes fijados con financiación propia.

Estas ayudas son, sin duda, un paso adelante. Debemos destacar el crecimiento de las cuantías que se registra respecto a los reglamentos anteriores; la discriminación por especies, tanto en la diferenciación por especies en las ayudas de mantenimiento como en la exclusión del eucalipto de las mismas y de las de compensación de renta; y también la introducción de rentas distribuidas en el tiempo que evitan las distorsiones de mercado provocadas por las políticas de precios y disminuyen los desincentivos derivados del dilatado plazo de recuperación de las inversiones forestales.

No obstante, las medidas siguen siendo de acompañamiento de la reforma de la PAC y permiten: en primer lugar, la permanencia de unos ingresos elevados a explotaciones de dimensión mediana-grande (11); en segundo lugar, consolidar una distribución desigual de los fondos del FEOGA-Garantía que a su vez suponen el 74 por ciento de los totales del FEOGA, entre las distintas agriculturas europeas; y, por último, no abordar la problemática interna a que se enfrentan las superficies utilizadas para producción forestal o el propio monte abierto con potencialidad forestal sin aprovechamientos agrícolas o ganaderos en la actualidad.

Consecuentemente no solucionan los principales problemas forestales de las regiones del sur de Europa, ya resueltos en los países centroeuropeos:

- Papel de conservación del bosque.
- Monoespecialización lignícola de los arbolados.
- Enormes extensiones de montes desarbolados sin ningún aprovechamiento agroganadero.
- Escaso peso del patrimonio forestal público.

---

(10) Para el caso español como veremos ocurre justo lo contrario.

(11) Al introducir la ayuda por mantenimiento de rentas, ésta podría ser mayor en las agriculturas que tradicionalmente vienen recibiendo mayores ayudas. No nos parece adecuado que la comunidad deba subvencionar en función del rendimiento anterior la protección medioambiental o la forestación.

---

### III. POLITICA FORESTAL ESPAÑOLA

El Real Decreto 378/1993, BOE 30 de marzo de 1993, desarrolla los reglamentos europeos n.º 2080/92 y n.º 1610/89. Su importancia se refleja en el hecho de conocerse ya popularmente como Plan de Forestación 1993-1997 e incidir en este período sobre 1.160.000 Has.

Los objetivos de este Real Decreto (art. 3) son equivalentes a los de la normativa europea:

- 1.º Compensar rentas de explotaciones agrarias reducidas por la reforma de la PAC.
- 2.º Diversificar renta agraria.
- 3.º Disponer de masas forestales adecuadas.
- 4.º Conservación del suelo y reducir el riesgo de incendios.
- 5.º Reducción de los déficits forestales.
- 6.º Contribuir a una gestión del espacio natural compatible con el equilibrio del medio ambiente.

Para alcanzar estos objetivos se establecen dos líneas de actuación:

- Forestación de superficies agrarias y mejora de las superficies forestadas.
- Desarrollo y ordenación del bosque en zonas rurales.

La primera de ellas contempla ayudas para:

#### A. FORESTACION

Especies	Gastos máximos (Ptas/Ha)
Coníferas	175.000
Fronosas (12)	325.000
Crecimiento rápido explotadas a corto plazo (menos de 18 años)	120.000

#### B. DE MANTENIMIENTO

Especies	Prima anual máxima (13) (por Ha plantada)
Coníferas	15.000
Fronosas	30.000

(12) Tratándose de espacios naturales protegidos la ayuda ascendería a 400.000 Ptas.

(13) Por un período máximo de 5 años.



C. DE COMPENSACION

Especies	Prima anual máxima (14) (por Ha plantada)
Coníferas	20.000
Frondosas	35.000

D. MEJORA DE SUPERFICIES (15)

Trabajos silvícolas (desbroces, klareos, limpieza, etc.) 60.000 Ptas/Ha

Mediante la segunda línea de actuación se conceden ayudas según grupos de especies, acciones a realizar sobre el bosque y grado de desarrollo de la región. La concesión está supeditada a la existencia de programas redactados y aprobados por las respectivas Comunidades Autónomas antes del 31 de diciembre de 1993. Las acciones contempladas son:

- Nuevas plantaciones o repoblaciones con baja densidad de arbolado.
- Trabajos de mantenimiento.
- Reconstrucción de bosques destruidos por incendios y otras catástrofes naturales.
- Planes de ordenación y aprovechamiento.

Cuadro 2

AYUDAS ACTUALIZADAS POR ESPECIES  
(en Ptas/Ha)

	A	B	C
EUCALIPTO .....	120.000	-	-
CONIFERAS (1) .....	175.000	67.000	272.000
CONIFERAS (2) .....	175.000	62.000	212.000
FRONDOSAS (1) .....	325.000	134.000	476.000
FRONDOSAS (2) .....	325.000	123.000	371.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del RD 378/1993.

(1) Actualizadas las ayudas al tipo de descuento del 4 por ciento.

(2) Actualizadas las ayudas al tipo de descuento del 7 por ciento.

(14) Por un período máximo de 20 años, primeras 25 Has y titulares.

(15) También se incluyen ayudas para infraestructura.

- Creación, conservación y mejora de infraestructura.
- Creación y mejora de viveros.
- Medidas de sensibilización forestal.
- Apoyo a organizaciones de empresarios forestales.

Este Real Decreto en su conjunto supone un avance en concreción respecto al marco comunitario al considerar ampliamente la superficie agraria a afectos de forestación (16), al incluir la posibilidad de mejoras en las superficies arboladas; al contemplar como beneficiarios a personas físicas, jurídicas y también ayuntamientos; al precisar y jerarquizar por especies y finalidades y al dejar abierta la posibilidad de adecuar las ayudas a las necesidades de cada Comunidad Autónoma.

Sin embargo, las cuantías de ayudas para los diferentes gastos o compensación de rentas están bastante por debajo del máximo de ayuda contemplada en la legislación europea y esta diferencia pudiera ser determinante en algunas especies cuya forestación debería ser incentivada. Veamos cuales son las ayudas actualizadas contempladas en el reglamento comunitario y cuales las del Real Decreto.

Cuadro 3

AYUDA MAXIMA ACTUALIZADA POR ESPECIES  
PARA LA COMUNIDAD Y ESPAÑA  
(en Ptas/Ha) (1)

		Forestación	Mantenimiento	Compensación	Mejora de superficies	Total
Frondosas	Comunidad (2)	520.000	202.000	826.000	156.000	1.704.000
	España	325.000	123.000	371.000	60.000	879.000
Coníferas	Comunidad (2)	390.000	101.000	826.000	156.000	1.473.000
	España	175.000	62.000	212.000	60.000	509.000
Eucalipto	Comunidad (2)	260.000				260.000
	España	120.000				120.000

Fuente: Elaboración propia a partir del RD 378/1993 y el Rgto. 2080/92.

(1) Ayudas actualizadas a un tipo de descuento del 7 por ciento que refleja el precio del dinero deducido el componente inflacionario.

(2) 1 ECU = 130 ptas.

(16) La inclusión de pastizales, montes abiertos en los que los pies del arbolado no cubran más del 20 por ciento de la superficie y de erial y pastos permite según las estadísticas homologables del Censo Agrario de 1989 incluir buena parte de monte abierto.

Cuadro 4

DIFERENCIAS DE AYUDAS ENTRE ESPECIES  
(en Ptas/Ha)

	<i>España</i>	<i>Comunidad</i>
FRONDOSAS-EUCALIPTO .....	699.000	1.288.000
CONIFERAS-EUCALIPTO .....	329.000	1.057.000
FRONDOSAS-CONIFERAS .....	370.000	231.000

Fuente: Elaboración propia a partir del RD 378/1993 y el Rgto. 2080/92.

El importe de la ayuda para cada especie debería ser tal que compensara el coste de oportunidad de sustituir la especie más rentable una vez cubierto el objetivo de su sustitución de la renta agraria si se busca una adecuada diversificación forestal que el mercado de la madera no propicia. Así el importe de la ayuda debería corresponder al Valor Actualizado Neto calculado con la Tasa Interna de Rendimiento de la especie más rentable.

Para el País Vasco las compensaciones siguientes, en Ptas/Ha, están calculadas para algunas especies, tomando como referencia el pino insignis de calidad II (*PINUS RADIATA*) y el eucalipto (*EUCALIPTUS SP*). Las mismas pueden considerarse como prudentes puesto que no incluyen ningún tipo de riesgos asociados a que se produzcan incendios, temporales, plagas etc. El riesgo depende en gran parte del tiempo en que la masa esté expuesta a los mismos y se incrementa, por lo tanto, para las especies con mayor período de rotación. Esas mismas implicaciones las tiene también el considerar las corrientes de ingresos y gastos de un turno y no los que se producen en el período de tiempo de la especie con un turno mayor. Estos hechos tienen como consecuencia que los costes de oportunidad calculados serían mayores (17):

A.1) Coste de oportunidad de sustituir pino insignis de calidad II sin subvención actual:

Roble americano ( <i>QUERCUS RUBRA</i> )	306.308
Haya ( <i>FAGUS SYLVATICA</i> )	555.630
Roble ( <i>QUERCUS ROBUR</i> )	666.128

(17) Ver Ruiz Manuel María y otros (1992) p. 130.

Las del Eucalipto están calculadas a partir de la relación de gastos e ingresos que se producen en un ciclo (Ruiz Manuel María y otros, pp. 353-364).

A.2) Coste de oportunidad de sustituir pino insignis de calidad II con subvención actual:

Roble americano ( <i>QUERCUS RUBRA</i> )	182.122
Haya ( <i>FAGUS SYLVATICA</i> )	269.658
Roble ( <i>QUERCUS ROBUR</i> )	312.221

B.1) Coste de oportunidad de sustituir eucalipto sin subvención actual:

Pino insignis de calidad II ( <i>PINUS RADIATA</i> )	68.593
Pino marítimo ( <i>PINUS PINASTER</i> )	460.721
Roble americano ( <i>QUERCUS RUBRA</i> )	387.205
Haya ( <i>FAGUS SYLVATICA</i> )	569.680
Roble ( <i>QUERCUS ROBUR</i> )	668.414

B.2) Coste de oportunidad de sustituir eucalipto con subvención actual:

Pino insignis de calidad II ( <i>PINUS RADIATA</i> )	52.345
Pino marítimo ( <i>PINUS PINASTER</i> )	343.925
Roble americano ( <i>QUERCUS RUBRA</i> )	228.483
Haya ( <i>FAGUS SYLVATICA</i> )	274.754
Roble ( <i>QUERCUS ROBUR</i> )	310.213

Como se deduce del cuadro 4 las ayudas de la Comunidad incentivan suficientemente la sustitución de eucaliptales por frondosas o por coníferas. Las diferencias de ayudas entre grupos de especies son de 1.288.000 Ptas a favor de las frondosas frente al eucalipto y de 1.057.000 a favor de las coníferas frente al eucalipto. En ambos casos las ayudas sobrepasan ampliamente los costes de oportunidad de sustituir eucalipto por coníferas o eucalipto por frondosas que van desde 68.593 a 668.414 ptas, sin considerar las subvenciones actuales, y de 52.345 a 343.925, si se consideran (apartados B1 y B2 anteriores).

La diferencia de ayudas entre coníferas y frondosas de la Comunidad que ascienden a 231.000 Ptas a favor de las frondosas es menor que el coste de oportunidad de sustituir coníferas por frondosas recogido en el apartado A.2), considerando las subvenciones actuales, y mucho menor que el recogido en el apartado A.1), si se excluyen.

Las ayudas del estado español contemplan una discriminación por especies insuficiente para sustituir eucaliptales por coníferas, y

---

suficientes para la sustitución de eucaliptales por frondosas considerando los costes de oportunidad con las subvenciones actuales del País Vasco: 329.000 Ptas frente a 343.925 Ptas para sustituir los eucaliptos por coníferas y 699.000 Ptas frente a 310.213 Ptas para sustituir eucaliptos por roble. También en el caso de considerar subvenciones las ayudas que ascienden a 370.000 Ptas son suficientes para compensar los costes de oportunidad derivados de sustituir coníferas por frondosas y que ascienden para el caso del pino insignis calidad II por roble a 312.221 Ptas tal y como se desprende del cuadro 4 y de los apartados A.2) y B.2) anteriores.

En el supuesto más realista de no considerar las actuales subvenciones la discriminación no es suficiente para sustituir coníferas por frondosas con 370.000 Ptas de ayuda frente a 666.128 Ptas para el caso del roble. Para la sustitución de eucaliptales por frondosas los costes de oportunidad se acercan mucho a las diferencias de ayudas, 668.414 Ptas frente a las 699.000 Ptas para el roble, y para la sustitución de eucaliptales por coníferas el coste de oportunidad está muy por encima de la diferencia de ayudas contempladas en el Real Decreto 378/1993, 460.721 Ptas de coste de oportunidad frente a 329.000 Ptas de ayuda.

Dejamos para otra ocasión una valoración complementaria del balance coste público/beneficio social de estas ayudas. Constatar aquí que con una valoración tentativa (18) de las externalidades asociadas a los arbolados ese balance es claramente positivo para el régimen actual de ayudas:

---

(18) Ver Ruiz Manuel María y otros (1992), pp. 128 y 146 (cuadros 1 y 4a). Las externalidades consideradas están recogidas en las pp. 138-143 y son:

- La amortiguación de la temperatura.
  - Disminución de la velocidad del viento.
  - Incremento de las precipitaciones.
  - Disminución de la escorrentía y de la infiltración del agua.
  - Incremento de la vida útil de los embalses.
  - Atenuación del riesgo de desprendimiento de tierras.
  - Disminución de las pérdidas de suelo.
  - Incidencia sobre otros procesos edáficos.
  - Limpieza de la atmósfera.
  - Aumento de la calidad del agua.
  - Diversificación del paisaje.
  - Mantenimiento de la Biocenosis.
  - Generación de empleo.
-

Cuadro 5

RENTABILIDAD ECONOMICA Y FINANCIERA  
(Ptas/Ha)

	<i>Coste público</i>	<i>Benef. social</i>	<i>Saldo</i>
EUCALIPTO .....	118.664	207.481	+46.888
P. PINASTER .....	160.593	330.266	+169.673
P. OREGON .....	279.310	273.118	-6.193
P. RADIATA .....	166.424	308.733	+142.307
P. ROBLE A. ....	289.907	324.210	+34.303
ROBLE .....	346.641	387.153	+40.512

Fuente: Elaboración propia sobre cálculos de Ruiz Manuel María y otros (1992).

#### IV. LA CUESTION TERRITORIAL: EL ESPACIO ATLANTICO

Las actuaciones previstas en esta normativa, como vamos a ver, se ajustan poco a las necesidades de las regiones con mayor peso forestal de España (> 70 por ciento de la producción de madera): Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco. En ellas, para empezar, el aumento de la superficie arbolada no debiera hacerse prioritariamente reduciendo la SAU, puesto que la superficie de monte respecto a la agraria ya es muy superior a la de otras regiones españolas y países de la Comunidad Europea (cuadro 6). Las acciones deberían, por el contrario, concentrarse en estas regiones, en el objetivo de aumentar la superficie maderable respecto a la superficie forestal (19) reduciendo el matorral o el monte con baja densidad de arbolado y siendo beligerantes con la opción lignícola que el mercado está potenciando con auténticos monocultivos.

El artículo 19 del Real Decreto enuncia los criterios de reparto de las ayudas en función de la superficie, la producción, la población activa agraria, el nivel de erosión y la productividad agraria, sin establecer ninguna ponderación entre estas variables. Según las previsiones oficiales, la distribución de 1.001.693 Has totales a repoblar y los correspondientes 606.956 millones de pesetas, entre las Comunidades Autónomas serían los recogidos en el cuadro 7.

La distribución manejada se ajustaría a algunas de las necesidades de forestación y conservación del medio de las regiones del centro y sur de la península. El objetivo sería homogeneizar la tasa de

(19) A excepción del País Vasco que bien podría, en esto, ser un ejemplo a seguir.

Cuadro 6

CARACTERIZACION COMPARADA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

	Forestal/ SAU (1)	Maderable/ Forestal	Particular/ Forestal (2)
ASTURIAS .....	1,42	49,6	56,1
CANTABRIA .....	1,64	52,7	20,6
GALICIA .....	1,96	44,3	81,4
PAIS VASCO .....	2,11	77,5	60,9
REGIONES ATLANTICAS .....	1,84	50,9	68,5
ANDALUCIA .....	0,53	41,0	69,1 (3)
CASTILLA LEON .....	0,41	39,2	43,4
CASTILLA M .....	0,37	44,7	72,0
EXTREMADURA .....	0,54	21,2	89,7
RESTO ESPAÑA .....	0,50	44,2	65,4
ESPAÑA .....	0,58	45,4	66,1

Fuente: Anuario de estadística agraria 1990.

(1) Incluye cultivo + prados y pastos; este ratio en otros países de la CEE es:

Alemania	0,61
Francia	0,46
Portugal	1,11

(2) En Alemania 43,3 por ciento, en Francia 73,8 por ciento, en Italia 56 por ciento (EUROSTAT80).

(3) El plan Forestal Andaluz prevé reducir este ratio a 43,4 por ciento.

arbolado (20) dentro de España para frenar la desertización y erosión, pero sin tener en cuenta las potencialidades forestales del monte y el resto de las variables sobre las que, en función del Real Decreto 378/1993, debe realizarse el reparto. Así:

- a) Mientras la incidencia (hectáreas afectadas por el Plan/superficie forestal) del programa es del 5,34 por ciento en las regiones atlánticas, en el sur y centro es del 6,08 por ciento (un 13,8 por ciento mayor).
- b) A las regiones de la cornisa Cantábrica se le asignan el 15 por ciento de los fondos y su población agraria supone el 27 por ciento de la española.
- c) Frente a ese 15 por ciento de los fondos, la producción de madera procedente de esas regiones es el 72 por ciento del total español.

Además la ausencia de apoyos a la constitución de un patrimonio forestal público (21) o de la mera gestión pública (excepto vía ayuntamientos) añadida al carácter *compensatorio* de los ingresos *agrarios* (en vez de *oportunidad* sobre otras especies o de desbloqueo del monte abierto) va a limitar mucho su viabilidad silvícola en estas regiones del país.

(20) El ajuste entre «no maderable» y «Ptas» del Plan en el cuadro 7 es bastante alto.

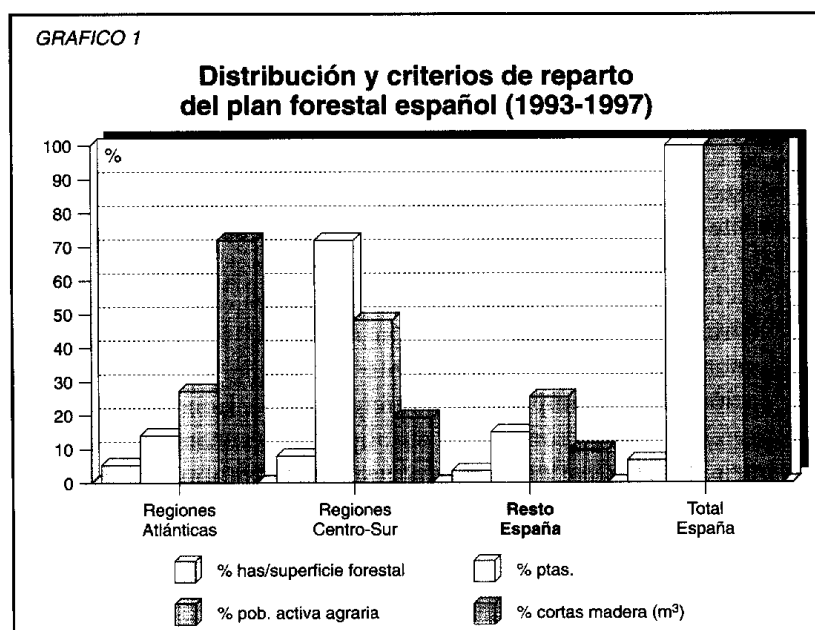
(21) Por ejemplo en el Plan Forestal Andaluz se pretende pasar de un 70 por ciento (ver cuadro 6) a un 43,45 de monte particular.

Cuadro 7  
DISTRIBUCION Y CRITERIOS DE REPARTO DEL PLAN FORESTAL ESPAÑOL (1993-1997)

	Has	Millones ptas.	Superficie forestal	Has/ superf. forestal	% Ptas	% no maderable (Has)	% pnb activo agraria	% copia (m <sup>2</sup> )
Asturias .....	21.773	11.179	449.526	4,84	1,84	2,6	3,4	6,0
Cantabria .....	6.480	3.319	273.375	2,37	0,54	1,5	1,6	2,1
Galicia .....	100.827	57.100	1.808.786	5,57	9,40	11,7	20,2	51,1
País Vasco .....	30.000	20.822	445.183	6,73	3,43	1,1	1,7	12,2
R. Atlánticas .....	159.080	92.420	2.976.870	5,34	15,22	16,9	26,9	71,4
Andalucía .....	300.258	190.077	2.623.481	11,44	31,31	18,1	25,4	6,9
Castilla L. ....	129.642	87.580	2.314.514	5,60	14,42	16,4	10,5	6,7
Castilla M. ....	142.823	77.845	1.876.897	7,60	12,82	12,1	6,3	3,6
Extremadura .....	103.160	68.011	1.310.685	7,87	11,20	12,0	5,6	1,9
R. Centro-Sur .....	675.883	423.513	11.102.447	6,08	69,77	50,6	47,8	19,1
Resto España .....	166.730	91.023	4.704.127	3,54	14,99	24,5	25,3	9,5
España .....	1.001.693	606.956	18.783.444	5,32	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario de Estadística Agraria y el MAPA.- Régimen de ayudas para el fomento de forestación (junio, 1993)-.





## V. CONCLUSIONES

Las últimas medidas forestales asociadas a la reforma de la PAC significan un avance importante respecto a las precedentes con la incorporación de nuevas ayudas diferenciando por grupos de especies, el **aumento de las cuantías y la utilización del mecanismo de compensación de rentas**, frente al utilizado mayoritariamente por la PAC de mantenimiento de precios mínimos.

Pero el aprovechamiento de las potencialidades del circuito de la madera pasa necesariamente por el diseño de una política sectorial con objetivos propios: que tenga en cuenta tanto los **productos de mercado como los de no mercado** o externalidades positivas que genera el sector forestal para el conjunto de la sociedad (servicios recreativos, paisaje natural, especies silvestres, absorción de CO<sub>2</sub>, asentamiento de población rural etc.); que persiga una mayor **desvinculación de la política agraria** para evitar que las medidas forestales sirvan principalmente para mantener la actual distribución

de los recursos de la PAC, limitándose a considerar actuaciones sobre espacios agrícolas y ganaderos y que recoja las distintas **problemáticas forestales de las diferentes regiones de la Comunidad Europea.**

Los distintos instrumentos que conformen la política de incentivos al sector privado deben realizar una discriminación por especies suficiente para cubrir los costes de oportunidad de sustituir especies y hacer frente a los desincentivos asociados a los largos períodos de maduración de las inversiones forestales. De los cálculos realizados se desprende que la discriminación recogidas en las ayudas del Reglamento 2.080/93 son suficientes para que se produzca una forestación con una importante participación de frondosas frente al actual predominio de coníferas y eucalipto. Sin embargo **los resultados para el RD 378/1993 arrojan resultados totalmente distintos y, en la medida en que son las ayudas que se distribuirán en España, se puede decir que en la forestación en territorio español predominarán especies de crecimiento rápido.** Pueden consolidar la situación de alejamiento de lo que son los **bosques climax** de algunas regiones españolas y desaprovechar la ocasión de incentivar una capitalización de los montes que genere **mayor empleo, valor añadido y efectos externos positivos.** Objetivos compatibles con el de atender las necesidades de madera de crecimiento rápido, y que, en todo caso, ayudarían a **estabilizar el mercado** de madera de baja calidad y valor.

El reparto territorial en el estado español de ayudas para el período 1993-1997 es claramente favorable a las **Comunidades Autónomas con menor potencial forestal al ajustarse a sus necesidades de recuperación de la cubierta vegetal y protección del medio.** Al no tener en cuenta las potencialidades forestales las actuaciones previstas para las regiones atlánticas, con un mayor potencial forestal, son relativamente menores y pueden suponer **un serio revés al propio programa de forestación.**

El Plan puede calificarse, en resumen, de **conservacionista en el reparto espacial** (desatendiendo buena parte del norte peninsular) y, al mismo tiempo, paradójicamente, de **insuficientemente discriminador** entre especies de baja y alta calidad maderable y/o ecológica (ineficiente para superar la lignicultura que alimenta el mercado y el

---

corto plazo). Por uno y otro motivo **buena parte de la España septentrional puede no recoger el fruto de sus buenos propósitos.**

#### BIBLIOGRAFIA

BERNDT, M. (1989). *Einflüsse des Holzmarktes auf die Ertragslage der Forstwirtschaft der Bundesrepublik*. Göttingen.

DUERR, W. A. (1993). *Introduction to Forest Resource Economics*. Editorial McGraw-Hill, Inc.

PLAN FORESTAL ANDALUZ (1989). Consejería de agricultura y pesca de la Junta de Andalucía.

RUIZ URRESTARUZU, M. M.<sup>a</sup> (Dir.) (1992). *Análisis y diagnóstico de los sistemas forestales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio de publicaciones de Gobierno Vasco.

SAN JUAN MESONADA, C. (1992). «Los efectos de la reforma de la PAC en la agricultura y la alimentación de los años noventa». En García Delgado, J. L. (Caerte.), *Economía española, cultura y sociedad*. Editorial Ayúdame.

#### RESUMEN

En el artículo se analizan las nuevas medidas comunitarias y nacionales de forestación de tierras agrarias dentro de un conjunto de medidas forestales asociadas a la Reforma de la PAC. Se comparan los costes de oportunidad de realizar sustituciones de especies con las compensaciones y los costes derivados de las intervenciones públicas con los beneficios de las mismas. Finalmente se aborda la cuestión del reparto en el estado español de los recursos que contienen estas medidas.

**PALABRAS CLAVE:** política forestal, costes de oportunidad, reparto territorial, sustitución de especies.

#### RESUME

Dans cet article, il est analysé les nouvelles mesures communautaires et nationales de reboisement des terres agricoles, incluses dans un ensemble de règles concernant la sylviculture et associées à la réforme de la PAC. Il est comparé les coûts d'opportunité de réaliser des remplacements d'espèces avec les compensations et les coûts résultant des interventions publiques avec les bénéfices de celles-ci. Finalement, il est abordé la question de la distribution dans l'État espagnol des ressources que ces mesures contiennent.

---

**S U M M A R Y**

This paper analyses the new national measures and also those from the EC in connection with the reform of the Common Agricultural Policy. We compare the opportunity costs from replace species with the compensation and costs derived from the public participation with its profits. We conclude with the distribution of the financial resources included in this measures for Spain.

---