

El plan de reforestación de tierras agrícolas en Aragón

Situación actual, aplicación y perspectivas

En este artículo se repasa el contenido de la normativa sobre inversiones forestales en Aragón, así como su aplicación a la vista de las solicitudes que se han recibido.

● **ANTONIO PADRO SIMARRO, JESUS PEMAN GARCIA.** Dirección General de Estructuras Agrarias. D. G. de Aragón.

El día 2 de julio de 1993 se publicaba en el Boletín Oficial de Aragón la Orden de 23 de junio, por la que se regulaba el procedimiento de solicitud de ayudas para inversiones forestales, marcando un hito en la historia de la agricultura de Aragón. La importancia de esta Orden radica en que por primera vez, desde la Administración, se plantea la transformación agro en bosque, el lugar de la que siempre ha sido, de conversión del bosque a terrenos agrícolas.

Antecedentes

En mayo de 1992 se aprobó la Reforma de la Política Agraria Común (PAC). La Comisión consideraba necesario introducir nuevas orientaciones con el fin de alcanzar una serie de objetivos, entre los que se destacan los siguientes:

- Reconocimiento de que los agricultores desempeñan, simultáneamente, dos funciones principales: una actividad productiva y una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural.
- El desarrollo rural no depende exclusivamente del sector agrario, por lo que deben fomentarse otras formas de actividad económica que contribuyan a mantener la población rural y consoliden la economía de esas regiones.
- Los instrumentos de apoyo utilizados deben tener efectos más directos en la renta de los agricultores y ajustarse a las necesidades del medio ambiente.

La Reforma afecta a los sectores de los cultivos herbáceos, tabaco, vacuno, ovino, leche y productos lácteos e inclu-

ye unas medidas, denominadas de acompañamiento, que se refieren a tres aspectos: métodos de producción agraria compatibles con las exigencias del medio ambiente, a unas medidas forestales y a la jubilación anticipada de los agricultores.

El desarrollo de estas medidas de acompañamiento se ha concretado en una serie de Reglamentos del Consejo, entre los que se encuentra el Reglamento 2080/92, que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

Esta norma ha sido desarrollada en el Estado español mediante el Real Decreto 378/1993 de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales.

Los objetivos de esta norma tienen un doble carácter agrícola y forestal, mereciendo una mención especial los siguientes:

- Disminuir el impacto negativo que puedan producir en las rentas de las explotaciones agrarias los cambios previstos en el contexto de la PAC.
- Diversificar las actividades de las personas que trabajan en la agricultura y contribuir a que la reforestación sea una alternativa de renta.

- Efectuar una restauración forestal que permita la implantación de masas forestales adecuadas a los correspondientes ecosistemas, alcanzando un volumen que permita una gestión racional.

Queda claro, por tanto, cuáles son los destinatarios de esta norma; como superficies las agrícolas y como beneficiarios, las personas que trabajan en la agricultura. Esto queda, aún más patente, cuando se establecen las prioridades, correspondiéndole la prioridad máxima a los agricultores a título principal (ATP) que se hayan acogido al abandono definitivo de la producción láctea o al arranque de viñedo, seguidos por el resto de los ATP, titulares de explotaciones agrarias con más de 20% de su renta procediendo de la agricultura, entidades públicas, otros titulares de explotaciones agrarias y otras personas físicas y jurídicas.

Dentro de las inversiones forestales que se plantean en la norma, la más relevante, no cabe duda, es la forestación. Por forestar se puede entender la implantación de especies no susceptibles de cultivos agrícolas en superficies no forestales, bajo el principio de persistencia o perdurabilidad en el tiempo.

El sistema de subvención diseñado en la norma es quizás lo más original, ya que consta de tres módulos que tienen una distribución distinta en el tiempo. Así se puede escribir:

Subvención forestación = Gastos de forestación (el primer año) + gastos de mantenimiento (cinco primeros años) + Prima compensatoria por pérdida de renta (veinte primeros años).

La norma estatal desarrollaba también, aparte del ya citado Reglamento 2080/92, el Reglamento comunitario 1610/89 sobre acciones de desarrollo y aprove-

CUADRO I. DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO POR ACTUACION Y AÑO (mill./ptas.)

Año	Forestación	Mantenimiento	Compensación	Mejora	Total
1994	543	54	54	100	751
1995	1.291	183	183	290	1.947
1996	1.254	309	309	290	2.162
1997	1.579	466	466	350	2.861
1998	1.510	618	618	350	3.096
Total	6.177	1.630	1.630	1.380	10.817

chamiento de los bosques en zonas rurales. Estas actuaciones, que constituían el llamado Subprograma II, han quedado definitivamente paralizadas al no dotarse económicamente las mismas, por parte de la UE.

La aplicación en Aragón

La normativa autonómica quedó definitivamente redactada con los textos publicados los días 2 y 21 de 1993 (Ordenes de 23 de junio y 13 de julio, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes). Los elementos diferenciadores, de estas Ordenes, con respecto a la normativa estatal son los siguientes:

- Elementos de carácter administrativo:

- Se establece un segundo grado de prioridad, después del establecido en el RD 378, consistente en un indicador socioeconómico a nivel municipal, función de la densidad de población, población activa agraria, margen bruto SAU e índice de barbecho. Además se establece un tercer grado de prioridad en función del aprovechamiento agrario que se sustituye y cuarto grado en función del nivel de ingresos de menor a mayor.
- Se eliminan determinadas superficies agrarias susceptibles de ser repobladas como son los huertos familiares, prados naturales y los eriales a pastos.
- Se comarcaliza el 50% del presupuesto anual. La asignación a cada comarca



Aragón dispone de 10.817 millones de pesetas para reforestación.

de su presupuesto correspondiente se realiza mediante unos índices físicos y socioeconómicos.

- Se exige la redacción de un proyecto para las inversiones superiores a 1 millón de pesetas o una memoria valorada cuando sea menor, ambos firmados por técnicos competentes y visados por el correspondiente Colegio.
- El plazo de presentación de instancias

que establece es tanto para el ejercicio 93-94 como para el 94-95.

- Se establece como superficie mínima para la explotación objeto de la forestación, 8 ha. La dimensión mínima de la masa forestal que se establezca debe ser de 4 ha.

- Elementos de carácter técnico:

- Se establecen 4 zonas, englobando Términos Municipales completos, para las que se fijan las especies que pueden utilizarse de cada uno de los Anejos que figuran en el RD 378.
- Se establecen unos condicionados de tipo técnico que hacen relación a los métodos de plantación, densidad, criterios paisajísticos, calidad del material vegetal a emplear, etc.

Posteriormente a la publicación de la norma aragonesa y

con objeto de facilitar y agilizar el diseño de la forestación, se elaboraron tres modelos de fichas técnicas que trataban de recoger las situaciones más comunes, con la finalidad de que si el beneficiario se acogía a uno de ellos se eliminaba, en primera instancia, el trámite de presentación del proyecto. Estos modelos hacían referencia a los siguientes casos:

CUADRO II. SOLICITUDES RECIBIDAS Y SELECCIONADAS

Localización	RECIBIDAS		SELECCIONADAS							
	Total	%	Grupo 1		Grupo 2		Total		%	
			Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
Huesca	581	28	9	34.102.900	41	248.437.480	50	282.540.380	20	29
Jacetania	19	1	0	0	5	25.443.430	5	25.443.430	2	3
Sobrarbe	22	1	1	7.500.000	1	2.850.000	2	10.350.000	1	1
Ribagorza	83	4	2	9.320.900	0	0	2	9.320.900	1	1
Hoya	108	5	1	1.930.500	5	25.700.750	6	27.631.250	2	3
Somontano	64	3	0	0	5	36.925.200	5	36.925.200	2	4
Monegros	125	6	4	14.743.750	17	119.802.650	21	134.546.400	8	14
Litera	49	2	0	0	4	17.964.400	4	17.964.400	2	2
Bajo Cinca	111	5	1	607.750	4	19.751.050	5	20.358.800	2	2
Teruel	376	18	3	14.224.500	43	181.371.371	46	195.595.871	19	20
Jiloca	69	3	0	0	6	28.520.250	6	28.520.250	2	3
Montalbán	55	3	0	0	10	27.982.333	10	27.982.333	4	3
Bajo Aragón	102	5	2	11.332.752	13	54.468.750	15	65.801.500	6	7
Albarracín	23	1	1	2.891.750	1	6.250.000	2	9.141.750	1	1
Hoya	89	3	0	0	8	36.383.788	8	36.383.788	3	4
Maestrazgo	38	2	0	0	5	27.766.250	5	27.766.250	2	3
Zaragoza	1.091	53	53	124.863.313	99	384.922.261	152	509.585.574	61	52
Ejea	149	7	3	12.235.000	9	34.427.500	12	46.662.500	5	5
Borja	127	6	5	15.071.250	39	77.330.600	44	92.401.850	18	9
Calatayud	176	9	21	37.076.750	7	35.104.436	28	72.181.186	11	7
Almunia	201	10	16	48.119.788	14	95.214.875	30	143.334.663	12	15
Zaragoza	259	13	1	1.555.750	20	109.703.000	21	111.258.750	8	11
Daroca	77	4	5	7.164.700	0	0	5	7.164.700	2	1
Caspe	102	5	2	3.440.075	10	33.141.850	12	36.581.925	5	4
TOTAL ARAGON	2.048		65	172.990.713	187	814.731.112	248	987.721.825		
%			26	18	74	82				

- Ficha 1: Plantación de especies de crecimiento rápido. Choperas.
- Ficha 2: Plantaciones de pinos.
- Ficha 3: Plantaciones mixtas de coníferas y frondosas.

Paralelamente al diseño de estas fichas, se elaboraba una circular de las Direcciones Generales de Estructuras Agrarias y Servicios Agrarios en donde se especificaba la función a desarrollar por cada una de las mismas.

Inversiones previstas

El coste total del proyecto, a nivel nacional, en pesetas de 1993 es de 299.902 millones de pesetas. De este presupuesto total 212.847 millones (71%) corresponde al FEOGA-Garantía y 86.972 millones (29%) al Estado español. La duración de este proyecto, en cuanto a las subvenciones para forestación y mejoras de tierras ya forestadas, es el quinquenio 1994-98, dado que por problemas de financiación del programa se ha atrasado en un año el período inicial previsto.

La distribución de este presupuesto, entre las distintas comunidades autónomas que integran el Estado español, lo realizó el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), según unos indicadores físicos y socioeconómicos, como son la Superficie Agraria Util (SAU), el indicador de población activa y producción agraria, el índice de erosión y la inversa de la productividad agraria media por hectárea.

Según estos índices, a nuestra Comunidad le han correspondido inicialmente 10.817 millones, de los cuales el FEOGA aporta el 50%, que son 5.409 millones, y el resto, a partes iguales, entre el Estado y la Comunidad, correspondiéndoles 2.704 millones a cada uno. La distribución del presupuesto, por tipo de actuación y año, se recoge en el **cuadro I**.

El 29 de diciembre de 1993 se suscribía un adenda al convenio entre el MAPA y la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón firmado el 30 de junio, por el cual aumenta el presupuesto para la primera anualidad a 985 millones de pesetas.

Primeros resultados

El plazo marcado, en la Or-



Aragón ha sido la CC.AA. que ha solicitado para reforestación mayor número de hectáreas en todo el Estado.

den, del 31 de agosto, para la entrega de las solicitudes, tuvo que ser ampliado hasta el día 17 de septiembre, fecha en la cual se cerraba definitivamente el período de recepción de instancias. Las instancias recibidas a esa fecha se presentan en el **cuadro II**.

En cuanto a superficies, se puede estimar en más de 60.000 ha la superficie total solicitada entre las instancias presentadas. De esta superficie, cerca de 20.000 ha corresponden a los ATPs.

Aragón ha sido la Comunidad Autónoma que ha solicitado mayor número de hectáreas en todo el Estado español, seguida de Andalucía con 44.000 ha y de Castilla-La Mancha con 33.000 ha.

Solicitudes seleccionadas

El procedimiento seguido para la clasificación de las instancias recibidas y priorización de las inversiones, fue el mismo tanto para la parte de presupuesto comarcalizado como para la parte libre. El procedimiento se detalla a continuación:

- 1.º Clasificación de los beneficiarios en los tipos que diferencia el RD 378/93.
- 2.º Para cada tipo de beneficiario, se aplica al índice socioeconómico.

- 3.º A igualdad de beneficiario e índice socioeconómico, se aplica el tipo de cultivo que se abandona según los grupos establecidos en la Orden.
- 4.º Si todavía persiste la igualdad, se selecciona el beneficiario de menor renta, para lo cual se solicita la declaración de renta de 1992 o en caso de que no sea representativa a juicio del mismo, se facilitarán tres declaraciones, a saber: la de 1992, 1991 y una tercera a elegir entre el período de 1988 a 1990.

Siguiendo estos criterios de priorización, se seleccionaron en primera instancia un total de 248 solicitudes por un im-

porte total de más de 987 millones de pesetas. Dada la gran cantidad de subvenciones recibidas de los ATP, todas las seleccionadas han correspondido a este tipo de beneficiario (grupos 1 y 2). Todos los beneficiarios del grupo 1 han sido seleccionados, no así los del grupo 2, a los que ha habido que aplicar los otros criterios de selección. Los municipios con índice socioeconómico 18, 17 y 16 son los únicos que han podido optar a parte del presupuesto del programa. En muchos casos, ha sido necesario solicitar la declaración de la renta para poder clasificar las solicitudes. En el **cuadro II** se recogen los datos de las solicitudes seleccionadas.

La superficie que suponen estas solicitudes ronda las 2.000 ha. La distribución de esta superficie por especies es difícil, dado que todavía no se ha producido la aprobación técnica de las solicitudes y en muchas instancias no se ha indicado la especie con la que se pretende forestar. Esta distribución se ha estimado, en función de lo que han pedido en las instancias y en aquellas que no lo han hecho según la especie que le podía ser más propicia. El resultado de esta estimación se presenta en el **cuadro III**.

El hecho de tener que recurrir a pedir las declaraciones de la renta en la fase de selección debe servir para reflexionar sobre el sistema de prioridades establecido en la Orden, dado que no ha posibilitado una selección eficaz y rápida de las solicitudes.

En la actualidad, los Servicios Provinciales están procediendo al estudio de la documentación presentada para su posterior aprobación. ■

CUADRO III. ESTIMACION DE SUPERFICIE POR ESPECIES

Nombre vulgar	Nombre científico	Superficie	%
Encina	<i>Quercus ilex ballota</i>	659	33
Sabina	<i>Juniperus thurifera</i>	365	18
Nogal	<i>Juglans regia</i>	151	8
Pinos	<i>Pinus sp</i>	813	41
Quejigo	<i>Quercus faginea</i>	10	1
Total		1.998	