

EL PLAN DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS EN ARAGÓN



En muchas zonas de la Depresión del Ebro, los árboles son un raro testimonio de lo que antes pobló el suelo. (Sabina albar. Juniperus thurifera, en Bujaraloz).

Todo va bien: son ciertos los males; amenazan otros muchos mayores si no se toma presto y con gran empeño la plantación exhortada tantas veces en esta obra; podría España transformarse brevemente en el más bello, abundante, rico, delicioso y apetecible territorio de Europa, es así; pero ¿dónde está la pericia para que se haga con acierto? ¿Quién ha creído en la mayor parte de nuestras provincias interiores ser ésta un arte que debe estudiarse por principios? Y cuando lo hayan creído algunos, ¿Quién da las reglas? ¿Quién enseña el modo de formar plantíos, de trasladar los árboles de las almácigas, según sus varias especies? ¿En qué tiempo y con qué preparaciones, con qué cultivo de la tierra se ha de hacer todo esto? (ANTONIO PONZ. Viaje de España tomo XIII, 1788).

Ángel España Saz
Antonio Padró Simarro
Jesús Pemán García

Funcionarios de la Dirección General de Estructuras Agrarias

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 regula 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→bosque en este sentido en lugar del, que siempre ha sido, de conversión del bosque a terrenos agrícolas. En este artículo repasaremos el contenido de esta norma así como su aplicación en nuestra Comunidad a la vista de las solicitudes que se han recibido.

La reforma de la Política Agraria Común (PAC) se aprobó en mayo de 1992. 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.

En palabras del entonces Ministro de Agricultura Pedro Solbes, «*la Reforma cambia también la orientación productivista de la política anterior, implicando más al agricultor con el medio natural y estimulando producciones alternativas que defiendan el mundo rural y el medio ambiente, dando respuesta así, tanto a las necesidades objetivas de amplias zonas geográficas de España, como a las demandas generales de la sociedad moderna*».

La Reforma afecta a los sectores de los cultivos herbáceos, tabaco, vacuno, ovino, leche y productos lácteos e incluye **unas medidas, denominadas de acompañamiento**, que se refieren a tres aspectos: métodos de producción agraria compatibles con las exigencias del medio ambiente, la jubilación anticipada de los agricultores y unas medidas forestales.

El desarrollo de estas medidas de acompañamiento se ha concretado en una serie de Reglamentos del Consejo, entre los que se encuentra el *Reglamento 2.080/92, que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura*.

Los motivos de carácter general, expuestos en la norma comunitaria, que conviene resaltar son los siguientes:

- La forestación de las superficies agrarias tiene una importancia especial tanto para la utilización del suelo y para el medio ambiente como en cuanto contribución a la reducción del déficit de recursos selvícolas en la Comunidad, y en cuanto complemento de la política comunitaria de gestión de la producción agraria.

- La mejora de las superficies forestadas en explotaciones agrarias puede contribuir a aumentar los ingresos de las personas que trabajan 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 forestación 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 del 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 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 2.080/92, el *Reglamento comunitario 1.610/89 sobre acciones de desarrollo y aprovechamiento 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 CE.

APLICACIÓN EN ARAGÓN

La normativa autonómica quedó definitivamente redactada con los textos publicados los días 2 y 21 de julio de 1993 (*Órdenes de 23 de junio y 13 de julio, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes*). Los elementos diferenciadores, de estas Órdenes, 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 de su presupuesto correspondiente, se realiza mediante unos índices físicos y socioeconómicos.

Los eriales a pastos, han quedado excluidos en la normativa aragonesa, como superficies susceptibles de ser repobladas (Tomillo-aliagar en Cutanda).



— 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:

— Ficha 1: Plantación de especies de crecimiento rápido. Choperas.

— Ficha 2: Plantación de pinos.

— Ficha 3: Plantaciones mixtas de coníferas y frondosas.

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

INVERSIONES PREVISTAS

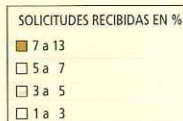
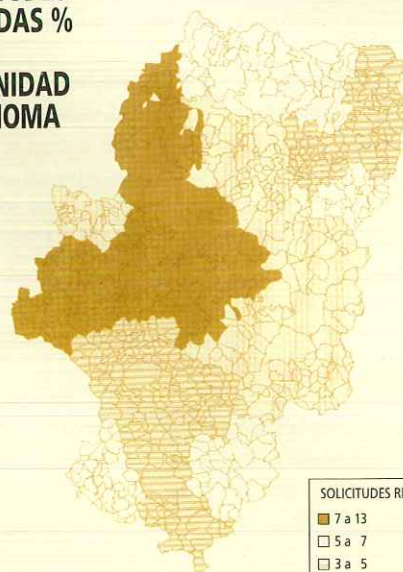
El coste total del proyecto, a nivel nacional, en pesetas de 1993 es de 299.902 millones de pesetas. De este presupuesto total 212.848 millones (71%) corresponde al FEOGA-Garantía y 86.972 millones (29%) al Estado español. La duración de este proyecto, en cuanto a las subvenciones para forestación y 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 útil (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, es la siguiente:

	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
	6.177	1.630	1.630	1.380	10.817

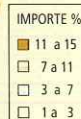
SOLICITUDES RECIBIDAS % EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA



NOTA: La unidad de representación es la comarca.

SOLICITUDES SELECCIONADAS

DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA SUBVENCIÓN %



NOTA: Los datos se representan a nivel de comarca agraria.



Empieza a ser frecuente, comprobar la repoblación de antiguos pastizales, ante el abandono de los núcleos rurales.

El 29 de diciembre de 1993 se suscribía una 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 se aumenta el presupuesto para la primera anualidad a 985 millones de pesetas.

PRIMEROS RESULTADOS

El plazo marcado, en la Orden, 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, clasificadas por comarca y tipo de beneficiario, se presentan en el cuadro n.º 1.

En cuanto a superficies, se puede estimar en más de 60.000 ha, la superficie total solicitada entre todas 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.

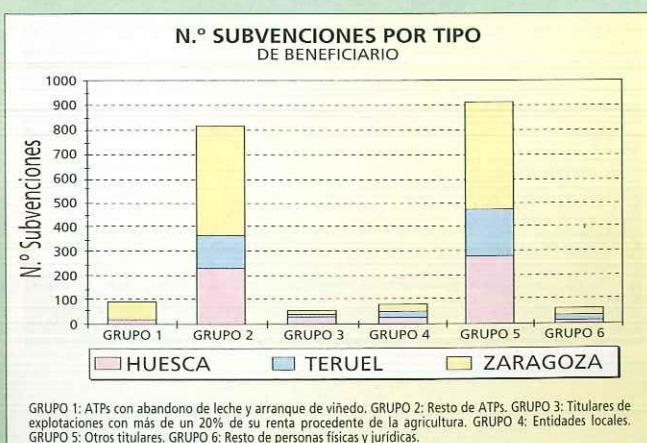
SOLICITUDES SELECCIONADAS

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 el 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.

CUADRO 1. SOLICITUDES RECIBIDAS

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6	TOTAL	%
HUESCA	14	229	32	20	274	12	581	28
JACETANIA	0	12	0	1	6	0	19	1
SOBRARBE	1	14	1	0	6	0	22	1
RIBAGORZA	4	23	4	0	50	2	83	4
HOYA	3	25	2	6	70	2	108	5
SOMONTANO	0	19	1	4	38	2	64	3
MONEGROS	5	67	4	4	44	1	125	6
LITERA	0	20	0	2	22	5	49	2
BAJO CINCA	1	49	20	3	38	0	111	5
TERUEL	3	128	6	17	198	24	376	18
JILOCA	0	24	2	0	43	0	69	3
MONTALBAN	0	22	1	5	22	5	55	3
BAJO ARAGON	2	33	2	6	45	14	102	5
ALBARRACIN	1	11	0	1	10	0	23	1
HOYA	0	33	1	3	50	2	89	4
MAESTRAZGO	0	5	0	2	28	3	38	2
ZARAGOZA	72	462	29	52	446	30	1.091	53
EJEA	5	78	1	4	58	3	149	7
BORJA	6	63	6	10	39	3	127	6
CALATAYUD	25	33	0	13	99	6	176	9
ALMUNIA	24	56	9	12	96	4	201	10
ZARAGOZA	4	150	4	8	85	8	259	13
DAROCA	6	26	0	2	39	4	77	4
CASPE	2	56	9	3	30	2	102	5
Aragón	89	819	67	89	918	66	2.048	
%	4	40	3	4	45	3		



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 importe 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 de los casos, ha sido necesario solicitar la declaración de la renta para poder clasificar las solicitudes. En el cuadro n.º 2 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

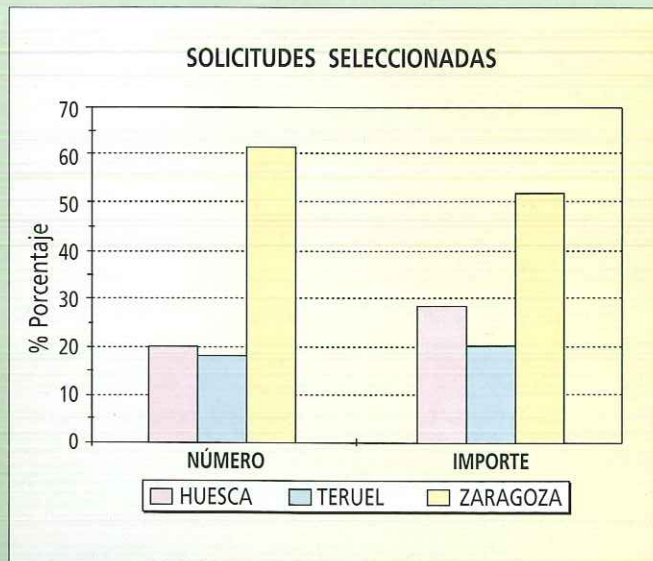
aquellas que no lo han hecho según la especie que le podía ser más propia. El resultado de esta estimación se presenta en el cuadro n.º 3.

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, así como al reconocimiento

CUADRO 2. SOLICITUDES SELECCIONADAS

	GRUPO 1		GRUPO 2		TOTAL		%	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
HUESCA	9	34.102.900	41	248.437.480	50	282.540.380	20	29
JACETANIA	0	0	5	25.443.430	5	25.443.430	2	3
SOBRARBE	1	7.500.000	1	2.850.000	2	10.350.000	1	1
RIBAGORZA	2	9.320.900	0	0	2	9.320.900	1	1
HOYA	1	1.930.500	5	25.700.750	6	27.631.250	2	3
SOMONTANO	0	0	5	36.925.200	5	36.925.200	2	4
MONEGROS	4	14.743.750	17	119.802.650	21	134.546.400	8	14
LITERA	0	0	4	17.964.400	4	17.964.400	2	2
BAJO CINCA	1	607.750	4	19.751.050	5	20.358.800	2	2
TERUEL	3	14.224.500	43	181.371.371	46	195.595.871	19	20
JILOCA	0	0	6	28.520.250	6	28.520.250	2	3
MONTALBAN	0	0	10	27.982.333	10	27.982.333	4	3
BAJO ARAGON	2	11.332.750	13	54.468.750	15	65.801.500	6	7
ALBARRACIN	1	2.891.750	1	6.250.000	2	9.141.750	1	1
HOYA	0	0	8	36.383.788	8	36.383.788	3	4
MAESTRAZGO	0	0	5	27.766.250	5	27.766.250	2	3
ZARAGOZA	53	124.663.313	99	384.922.261	152	509.585.574	61	52
EJEA	3	12.235.000	9	34.427.500	12	46.662.500	5	5
BORJA	5	15.071.250	39	77.330.600	44	92.401.850	18	9
CALATAYUD	21	37.076.750	7	35.104.436	28	72.181.186	11	7
ALMUNIA	16	48.119.788	14	95.214.875	30	143.334.663	12	15
ZARAGOZA	1	1.555.750	20	109.703.000	21	111.258.750	8	11
DAROCA	5	7.164.700	0	0	5	7.164.700	2	1
CASPE	2	3.440.075	10	33.141.850	12	36.581.925	5	4
Aragón	66	172.990.713	183	814.731.112	248	987.721.826		
%	26	18	74	82				

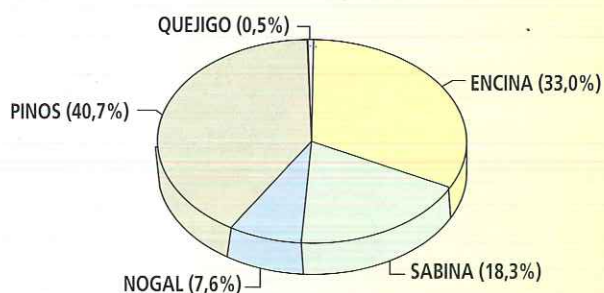


La D. G. A. tiene el mandato de velar por la calidad genética y fisiológica del material vegetal a emplear en las forestaciones.

CUADRO 3. ESTIMACION DE SUPERFICIE POR ESPECIES

NOMBRE VULGAR	NOMBRE CIENTIFICO	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	

DISTRIBUCIÓN DE SUPERFICIES SEGÚN ESPECIES



de la superficie con objeto de proceder a la aprobación formal de la solicitud.

PERSPECTIVAS

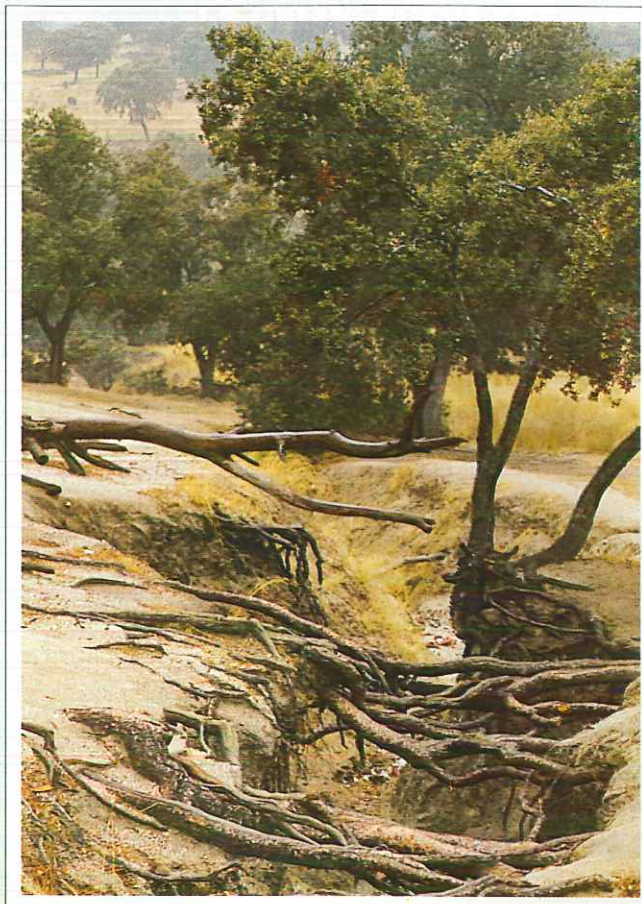
Debido a que el programa forestal español todavía no ha sido aprobado por la Comisión Europea, el desarrollo del RD 378/93 estaba bloqueado por la falta de disponibilidades presupuestarias, hasta que el día 21 de enero de 1994, el Consejo de ministros español, autorizaba al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario la suscripción de acuerdos con entidades financieras por valor de 15.000 millones de pesetas con objeto de cubrir la parte de financiación correspondiente al FEOGA-Garantía, y poder así desbloquear la situación. (RD 1/94: BOE n.º 21 de 25 de enero y BOE n.º 31 de 5 de febrero).

Aunque la Comisión Europea se ha comprometido con el Gobierno español a aprobar el Plan Nacional de Reforestación, así llamado por nuestro Estado, en los términos presentados por éste, parece que va a ser eliminado del mismo el llamado Subprograma II, por lo que se quedará sin desarrollo normativo el Reglamento 1.610/89 sobre las acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.

En función de esto, es previsible una modificación del RD 378/93, como ya se está haciendo con el RD 1.887/91 sobre mejora de estructuras agrarias. En esta misma línea, es previsible la modificación de la Orden de la Diputación General de Aragón.

CONCLUSIÓN

Con la aprobación de este sistema de ayudas de inversiones forestales en tierras agrícolas, se ha marcado un hito en la política agrícola de Aragón al establecer por primera vez un mecanismo de ayudas para la creación de masas forestales sobre superficies agrícolas. El gran eco que esta convocatoria ha tenido entre los agricultores aragoneses confirma esta



La protección y conservación del suelo, es uno de los beneficios del bosque, aunque a veces no es suficiente para evitar su degradación.

situación, lo que debe llevar a una reflexión profunda sobre la política a desarrollar en el medio agrícola y forestal. Conviene recordar que este cambio que se está propiciando, debe ser irreversible, en el sentido de que las tierras que se reforesten no volverán a ser roturadas en el futuro.

En este sentido, parece claro, el establecimiento de una decidida política forestal que pretenda, no sólo crear nuevas masas arboladas sino garantizar el buen estado de las ya establecidas o de las que se establezcan. Los principios y objetivos de esta política forestal deberían quedar ya recogidos en la nueva normativa que se desarrolle, manteniendo los principios establecidos en la reforma de la PAC.

Debería tenerse en cuenta, también, la creación de un fondo de ayudas propio que complemente a éste, con objeto de poder llegar a aquellas superficies, beneficiarios y tipos de actuación que en la práctica no van a ser atendidos por esta línea.

Si conseguimos entre todos consolidar esta nueva política, estas palabras de Rodríguez de la Fuente habrán pasado a la historia:

Hoy los campos que rodean al Mediterráneo son campos pobres, algunos son auténticos desiertos y otros van en camino de serlo, y apenas quedan aquí y allá algunos restos de la masa forestal a que estas tierras dieron asiento. Fue el precio pagado por la civilización. Las imperiosas necesidades que exigía el mantenimiento de un imperio forzaron a los hombres a talar los bosques, arar las tierras y apacentar indiscriminadamente el ganado. Podían así fabricarse barcos, se daba de comer a los soldados y había leña, y las condiciones de vida hacían que la densidad de población se multiplicase y las necesidades también. En poco tiempo apenas quedó nada del dosel forestal. Los ricos bosques de encina, pinos, abetos, cedros, alcornoques y acebuches que cubrían todos los suelos, empezaron a rarificarse, y apareció entonces el tipo de vegetación secundaria que caracteriza hoy a las tierras mediterráneas.