

13. PROGRAMA DE FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS

Jesús Ranz de Frias

1.- FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS

La aplicación de la PAC, que había provocado en comarcas de cultivos extensivos marginales una clara bajada de rentas, introdujo en su reforma, y con el fin de paliar el problema, tres medidas de acompañamiento. Una de ellas fue el Reglamento (CEE) 2.080 del Consejo, de 30 de junio de 1992, que establece para los países miembros un régimen de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

Dichas medidas consisten en la financiación de los trabajos de repoblación y mejoras en zonas forestadas y alcornocales, además de primas para la conservación de las tierras forestadas durante cinco años, y otra prima para el agricultor en concepto de renta compensatoria. Antes de seguir adelante, conviene dejar claros los siguientes puntos:

- 1º.- Este programa es una medida forestal para resolver un problema agrario. No debe confundirse con una política forestal, que es un marco más complejo y amplio.
- 2º.- La forestación está destinada a tierras que estén aportando renta agraria a su titular, o lo hayan hecho hasta julio de 1992.
- 3º.- Para acceder a las mejoras, las superficies deben tener un aprovechamiento agrario regular, y una fracción de cabida cubierta inferior al 20 por 100.

Los alcornocales son considerados como tales, cuando los árboles de esta especie superan el 50 por 100 del total de pies de la masa.

En cualquiera de los dos casos de mejoras, el titular deberá tener más del 25 por 100 de sus ingresos declarados, provenientes de la actividad empresarial agraria.

4º.- Este Programa, tiene como principal objetivo, sin menospreciar a los restantes, el de ofrecer la repoblación forestal como alternativa de renta para los agricultores que obtienen bajos rendimientos (cultivos extensivos), al tiempo que disminuye la superficie agrícola, invirtiendo el proceso que tradicionalmente se ha venido haciendo. Esto es, roturar terrenos con vocación forestal, para instalar cultivos agrícolas que proporcionaban una rentabilidad económica marginal pero inmediata.

En España se aprueba la aplicación del Reglamento 2.080, el 12 de marzo de 1993, por el Real Decreto 378, y en Extremadura el 20 de julio del mismo año, mediante el Decreto 95. Previamente, Extremadura había enviado para su aprobación el Programa Regional, en el que se preveían dos fases, ambas financiadas por el FEOGA-Garantía al 75 por 100. Pero mientras que en la primera, el MAPA y la Comunidad Autónoma financiaban cada uno el 12,5 por 100, en la segunda no aporta nada el MAPA y el 25 por 100 corre en su totalidad a cargo de la C.A.

La aprobación de esta ayuda despertó grandes expectativas, ya que se trata de una iniciativa de gran importancia, que reúne la perspectiva de repoblar un elevado número de hectáreas en muy poco tiempo, el que se ofrezcan ventajas económicas a los agricultores que realicen repoblaciones forestales en sus tierras, y en tercer lugar se proporciona una importante defensa y mejora del medio natural.

El 4 de noviembre de 1993, se aprueba la Orden anual de Extremadura en la que se establecen las normas a seguir para la tramitación de esta ayuda en su primera campaña.

Previamente a la aparición de la Orden, la Consejería de Agricultura y Comercio divulgó convenientemente el Programa de Forestación de tierras agrarias por medio de anuncios, carteles, folletos y charlas promovidas por Ayuntamientos, Grupos y Oficinas Comarcales Agrarias, siendo éstas unas eficaces y activas colaboradoras en divulgación y recepción de documentos.

Este Programa de Forestación fue aprobado por la Comisión Europea mediante Decisión de 27 de abril de 1994. En esa fecha, algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Extremadura, tenían ya en trámite la primera campaña, lo que originó algunos problemas en determinados expedientes, pues la Decisión aportó algunas restricciones respecto a la Directiva 2.080. No obstante, el anticiparse fue una buena medida, pues se adelantó bastante tiempo el complejo proceso de tramitación.

La Decisión de la U.E. obligó a modificar a nivel nacional el R.D. 378 con el R.D. 2.086/94 y a Extremadura el Decreto 95/93 con el Decreto 110/94.

En el cuadro 1 se exponen las grandes cifras de financiación y previsiones del Programa.

2.- APLICACIÓN DEL PROGRAMA

Las Comunidades Autónomas son soberanas en la forma y condiciones particulares de aplicación del Programa de Forestación, por lo que entre unas y otras hay diferencias en este sentido. Las más características de Extremadura son las siguientes:

- 1ª.- Todas las zonas a repoblar o mejorar, son visitadas por técnicos del Servicio de Ordenación Forestal y de Medio Ambiente. Los primeros hacen un informe técnico que puede coincidir o no con lo solicitado. Una vez comparado con el de impacto ambiental, que realizan los segundos, se valoran las operaciones y materiales aceptados, emitiéndose la correspondiente Resolución aprobatoria, en la que constan los datos del expediente, importes de los trabajos y primas, especificando en cada trabajo la maquinaria, aperos, marco y condiciones técnicas y administrativas.
- 2ª.- Para tramitar el pago de los trabajos, los técnicos del S.O.F. visitarán nuevamente las zonas afectadas, para comprobar que la realización de los trabajos está conforme a las condiciones estipuladas.
- 3ª.- Las cantidades que financian los trabajos se fijan en función de las labores y adquisiciones a realizar, aprobadas previamente en los informes técnicos y de impacto.

Las campañas que están en marcha hasta el 31 de diciembre de 1995, son tres de las cinco aprobadas en el Plan, y la apertura de los respectivos plazos fueron: 4 de noviembre de 1993; junio de 1994 y abril de 1995.

La copiosa documentación necesaria, lo complicado de su estudio y la inexactitud de mucha de ella, sobre la que se tiene que recabar una nueva, hizo que las aprobaciones de la primera y segunda campaña se resolvieran prácticamente al mismo tiempo.

La situación de los expedientes a finales de 1995 se expone en el cuadro 2.

A pesar de la amplia divulgación y el deseo manifestado por muchos agricultores de incorporarse a este Programa, en la primera campaña se recibieron menos solicitudes de las esperadas, a causa de ciertos inconvenientes y recelos que, al ser resueltos, hicieron aumentar notablemente las solicitudes en las campañas siguientes.

CUADRO 1. Programa Quinquenal de Forestación de Tierras Agrarias

Bloque	Forestación (ha.)	Mejoras (ha.)	Fuentes de financiación (mill. ptas.) ⁽¹⁾			
			FEOGA-G	MAPA	CC.AA.	TOTAL
España						
1º	434.500	200.000	101.002	20.442 ⁽²⁾	24.756 ⁽²⁾	146.200
2º	365.500	200.000	95.089	-	34.937	130.026
Total Nacional	800.000	400.000	196.091	20.442	59.693	276.226
Extremadura						
1º	49.000	24.500	13.230	2.205	2.205	17.640
2º	40.000	20.000	10.500	-	3.500	14.000
Total Extremadura	89.000	44.500	23.730	2.205	5.705	31.640

(1) En los gastos figuran las cantidades de los cinco primeros años.

(2) Hay dos C.A. en las que no hay aportación del MAPA.

(Datos MAPA y P. de Forestación. Elaboración propia).

CUADRO 2. Solicitudes presentadas del Programa de Forestación (Extremadura)

Solicitudes	1993	1994	1995	TOTAL
Recibidas	291	393	765	1.449
Anuladas	91	90	115	296
Pendiente de resolver	0	0	386	386
Renuncias	8	7	0	15
Aprobadas	192	296	264	752

(Datos del Programa de Forestación. Elaboración propia).

Los inconvenientes más frecuentes aludidos fueron:

- 1º.- Dificultad del agricultor en dejar de hacer lo que siempre hizo. Pasar de variados cultivos anuales a uno perenne, es decir, cambiar de agricultura a silvicultura.
- 2º.- Temor a acometer por su cuenta unos trabajos que desconoce y proveerse de la planta adecuada sin entender de sus cualidades.
- 3º.- Financiación. Los titulares deben afrontar la totalidad de los costos de realización.
- 4º.- Temor a realizar plantaciones con la prolongada sequía que se venía padeciendo y la previsible tardanza en recuperar los fondos invertidos.

Las soluciones aportadas fueron:

- 1º.- Por parte de la Administración regional, el asesoramiento para las diversas situaciones administrativas, apoyo técnico y esfuerzo en la elaboración de informes técnicos y de impacto, certificaciones y rapidez en los pagos.
- 2º.- La aparición de empresas forestales privadas, que crecieron o nacieron con motivo de este Programa, participando activamente en la tramitación, realización y financiación de los trabajos, lo que ha servido de ayuda a los titulares de las tierras.

Asimismo, numerosas iniciativas privadas han instalado o agrandado viveros en nuestra Comunidad, enfocados a suministrar plantas para el Programa.

- 3º.- La actuación de las O.P.A.S., que encauzan, asesoran, tramitan y financian la ayuda mediante empresas privadas.

Respecto a las solicitudes rechazadas, es preciso aclarar que en un 60 por 100 lo fueron por no reunir los terrenos las condiciones requeridas y el 40 por 100 restante por falta de requisitos en la documentación.

3.- AYUDAS APROBADAS

En el cuadro 3 se muestra la situación del Programa de Forestación de Tierras Agrarias a finales de 1995, detallando los conceptos aprobados en las 752 Resoluciones y expresando el número de expedientes que intervienen en cada una de ellos, por lo que algunos figuran en varios conceptos.

**CUADRO 3. Programa de Forestación (Extremadura)
Ayudas aprobadas a 31-12-1995 (Datos acumulados)**

Concepto	Nº expedientes	Unidades	Miles de ptas.
Reploblación	511	32.114 ha.	6.193.895
Prima mantenimiento ⁽¹⁾	511	32.114 ha.	923.643
Prima compensatoria ⁽¹⁾⁽²⁾	479	28.335 ha.	502.478
Mejora superf. forestal	106	10.799 ha.	436.803
Mejora alcornocales	197	20.627 ha.	1.451.976
Puntos de agua	178	296 ud.	29.862
Cortafuegos	160	938 ha.	19.302
Camino	188	740 km.	77.632
TOTAL	-	-	9.635.591

(1) En los importes figuran las cantidades de un año, aunque están aprobadas por cinco y veinte respectivamente.

(2) Las Entidades Locales no tienen derecho a prima compensatoria.

(Datos del Programa de Forestación. Elaboración propia).

Desde el inicio de esta ayuda, Extremadura ocupa el cuarto lugar de las Comunidades Autónomas en hectáreas aprobadas y pagadas, siendo superada por Andalucía y las dos Castillas.

4.- ESPECIES EMPLEADAS

En el cuadro 4 se expresan las superficies aprobadas en nuestra región de cada una de las especies.

La preferencia de encinas y alcornoques destaca enormemente del resto de las especies, debido sin duda al deseo de los titulares de reinstaurar en sus tierras la dehesa, formación que como ninguna otra, está identificada con el medio ambiente y la economía de la región.

La comparación por grupos de las especies puestas en varias Autonomías, nos da las preferencias de cada una de ellas.

Estos datos nacionales corresponden a finales de 1994.

CUADRO 4. Programa de Forestación (Extremadura). Especies utilizadas

Especie	Superficie	
	ha.	%
Encina	18.561	57,80
Alcornoque	11.961	37,24
Acebuches	421	1,31
Pino piñonero	344	1,07
Pino pinaster	296	0,92
Rebollo	170	0,53
Castaño	144	0,45
Otras especies ⁽¹⁾	217	0,68
TOTAL	32.114	100,00

(1) Se agrupan once especies cuya representación es prácticamente insignificante.

(Datos del Programa de Forestación. Elaboración propia).

**CUADRO 5. Programa de Forestación (España)
Porcentajes de superficie forestada según grupos de especies**

Comunidad	Pinos (%)	Quercíneas (%)	Otras especies (%)
Andalucía	16	64	20
Asturias	25	18	57
C.-La Mancha	60	31	9
C. y León	60	20	20
Cataluña	25	50	25
Extremadura	3	93	4
Madrid	41	55	4
La Rioja	43	45	12
C. Valenciana	18	55	27
% MEDIO	59	33	8

Fuente y elaboración MAPA.

5.- TAMAÑO DE LAS SUPERFICIES REPOBLADAS

Extremadura, en su Decreto 95/93, limita el máximo y el mínimo de las superficies a repoblar. No obstante, en la superficie mínima se dejó la puerta abierta a las zonas con las propiedades muy dispersas o explotadas en la modalidad de suertes.

La superficie máxima anual se fijó con miras a no producir un impacto socioeconómico negativo en la zona.

Los tramos de superficie a repoblar figuran en el cuadro 6.

Analizando dicho cuadro, se observa claramente que para superficies inferiores a 10 ha. no compensa la renta abonada, ante la renuncia del titular a un uso cómodo y seguramente versátil de su tierra, aunque también es verdad que muchas no disponen de escritura. En el resto de los tramos sin embargo, el número de expedientes que intervienen están bastantes igualados, siendo la superficie media de 42,70 ha. Al no ser parcelas colindantes, pese a la elevada superficie que se pretende repoblar, serán manchas dispersas en la geografía regional, pero no por ello dejará de ser beneficioso para el medio ambiente.

**CUADRO 6. Programa de Forestación (Extremadura)
Superficies aprobadas por estratos**

Tramo de superficie (ha.)	Nº de expedientes	Superficie aprobada	
		(ha.)	%
0-10	38	337,53	1,05
11-25	137	2.885,65	8,98
26-50	148	6.478,48	20,17
51-100	120	9.648,14	30,04
> 100	68	12.764,30	39,85
TOTAL	511	32.114,10	100,00

6.- CULTIVOS SUSTITUIDOS

En el cuadro 7 se exponen los datos de los cultivos anteriormente realizados en las superficies forestadas.

Se aprecia que los cultivos herbáceos y el barbecho ocupan la cuarta parte del número de expedientes y algo más del 14 por 100 de la superficie total a repoblar, que será en la que en realidad se produzca un auténtico abandono de la agricultura. Los antiguos terrenos de pastos y prados (algo más del 35 por 100) se potenciarán en el futuro, gracias a la forestación, con los frutos del arbolado, reafirmando la tendencia referida de reconstrucción de la dehesa.

**CUADRO 7. Programa de Forestación (Extremadura)
Cultivos declarados como anterior aprovechamiento**

Aprovechamiento anterior	Nº de expedientes	Superficie a repoblar	
		(ha.)	%
Regadíos	6	70,25	0,22
Cultivos herbáceos	128	4.411,95	13,74
Barbechos	4	226,00	0,78
Huertos familiares	-	-	-
Cultivos leñosos	-	-	-
Prados naturales	119	10.798,75	33,63
Pastizales	16	518,72	1,62
Monte abierto	102	9.853,23	30,68
Erial a pastos	136	6.235,20	19,41
TOTAL	511	32.114,10	100,00

7.- CARACTERÍSTICAS DE LOS TITULARES DE LAS EXPLOTACIONES

Del cuadro 8 se deduce que más del 38 por 100 de los titulares son ATP ⁽¹⁾ y un 19,18 por 100 superan el 25 por 100 de renta agraria, por lo que más del 57 por 100 de los titulares están fuertemente vinculados al sector agrario, significando la superficie aportada por ambos grupos el 49,24 por 100.

El grupo de resto de titulares aporta menos expedientes, pero casi igual superficie que los dos grupos anteriores, debido a que los ATP no suelen repoblar toda la finca, sino parte de ella. Por el contrario, los que tienen otra actividad no ligada al campo suelen incluir en la solicitud de esta ayuda toda la superficie susceptible de entrar, pues tienen la ocasión de mejorar su finca al tiempo que consiguen una renta superior y más cómoda que la que venían obteniendo.

Las repoblaciones solicitadas por Entidades Públicas son poco significativas, circunstancia lógica, ya que la Administración Autonómica les ofrece para repoblar y la posterior conservación, una línea más interesante mediante los COREFEX.

El número de expedientes aprobados para mejoras de superficies forestales y de alcornocales es de 303, totalizando 31.426 hectáreas. Esta modalidad del Programa de Forestación es muy solicitada ya que las masas que la necesitan son muy numerosas y en los casos que tanto ellas como los titulares cumplan las condiciones, la subvención es muy superior a la que ofrece el Subprograma 2 ⁽²⁾.

(1) ATP: Agricultores a título principal.

(2) Desarrollo y aprovechamiento de bosques en zonas rurales. Decreto 71/1996 de 21 de mayo de la Junta de Extremadura (DOE 28-5-96).

CUADRO 8. Programa de Forestación (Extremadura)
Tipos de titulares de explotaciones

Titular	Expedientes		Superficie a repoblar	
	Nº	(%)	(ha.)	%
ATP acogidos al abandono de la producción láctea o arranque de viñedo	1	0,19	34,52	0,11
Restantes ATP	195	38,16	8.405,37	26,17
Titulares con más del 25% de renta agraria	98	19,18	7.371,72	22,96
Entidades públicas	18	3,52	1.677,09	5,22
Resto de titulares	199	38,95	14.625,40	45,54
TOTAL	511	100,00	32.114,10	100,00

8.- TRABAJOS Y PAGOS REALIZADOS

Respecto a los trabajos aprobados y ejecutados existe un obligado desfase, pues las aprobaciones se producen a lo largo de todo el año, pero la realización sólo puede hacerse en una época concreta. Numerosos contactos entre Administración y empresas repobladoras están dando fruto y consiguiendo que la diferencia disminuya.

A finales de 1995, los agricultores habían recibido el pago de las ayudas que se relacionan en el cuadro 9 para cada una de las Comunidades Autónomas, datos ciertos, pero que enmascaran la cantidad de hectáreas repobladas, ya que la fecha de referencia está situada en plena campaña y, en ese momento, existe mucha superficie plantada pendiente todavía de certificar o de recibir los pagos.

9.- CONTROL DE LAS PLANTACIONES (MARRAS)

Es condición indispensable para cobrar la prima de mantenimiento, tener las repoblaciones cuidadas y con una densidad aceptable, por lo cual el Servicio de Ordenación Forestal realiza una vigilancia continuada durante todo el año.

En el cuadro 10 se expone el resultado de un estudio realizado en octubre de 1995, reflejando las hectáreas plantadas de cada especie y los fallos encontrados, aunque en realidad el cálculo se hizo por el número de plantas, ya que varían las densidades. Sin embargo, creemos que la unidad de superficie da una idea más clara del conteo.

Del cuadro citado se pueden extraer algunas conclusiones de interés.

1ª.- No llegar al 40 por 100 de fallos en el número de plantas colocadas en las condiciones tan extremas de sequía de los años 1993 y 1994, constituye un gran éxito, que se basa en la adecuada preparación del terreno, buena calidad de la planta y plantación profunda.

En otras Comunidades las marras fueron muy superiores, debido sin duda a no tener los titulares la información y exigencia para la buena realización de los trabajos y el cobro de los mismos.

Superados los problemas que en este aspecto se tuvieron en la primera campaña puede decirse que la generalidad, tanto titulares que las realizan directamente, como empresas de servicios, ponen gran esmero en su realización.

CUADRO 9. Programa de Forestación (España)
Certificaciones abonadas a los titulares (a 31-12-1995)

Comunidades Autónomas	Número de expedientes	Superficie certificada (ha.)	Total (miles de ptas.)
Andalucía	1.284	24.923	7.321.195
Aragón	198	3.336	604.478
Asturias	928	861	455.370
Baleares	14	59	17.025
Canarias	0	0	0
Cantabria	0	0	0
Castilla-La Mancha	2.710	22.005	3.997.431
Castilla y León	1.625	21.109	4.306.394
Cataluña	354	923	405.637
Extremadura	508	18.371	2.810.172
Galicia	2.107	2.097	471.855
Madrid	60	1.199	349.248
Murcia	94	896	242.218
Navarra	45	185	53.901
La Rioja	55	165	82.339
C. Valencia	512	3.060	918.599
País Vasco	6.921	15.308	2.283.651
TOTAL	17.415	114.497	24.319.513

Del total de hectáreas repobladas, 1.510 tuvieron menos del 10 por 100 de marras, y 3.833 ha. entre el 11 y el 40 por 100, por lo que en más de la mitad de la superficie los fallos están casi dentro de un nivel muy aceptable. Existen después 1.278 ha. comprendidas entre el 41 y el 60 por 100 de marras originadas por diversas causas, y finalmente 2.152 ha. con fallos superiores al 61 por 100, causadas principalmente por hacer las plantaciones tardías y poco profundas.

2ª.- Hay especies que han fallado en su instalación por ir como acompañantes o testimoniales, y no prestárseles la atención necesaria en preparación del terreno o calidad de la planta. También algunas de ellas son de lugares frescos y, en esas fechas, no reunían las condiciones adecuadas para su desarrollo como por ejemplo castaño, fresno, mimbreras y sauce.

El acebuche parece un caso claro de deficiente calidad de la planta, ya que esta especie arraiga con suma facilidad.

3ª.- Es importante que las especies estrellas de este Programa, como son la encina y el alcornoque, con el 39,92 y el 34,52 por 100 de fallos respectivamente, proporcionen un nivel aceptable de éxito en sus plantaciones, máxime teniendo en cuenta las condiciones tan difíciles que había para ello.

4ª.- Las siembras han producido el alto nivel de fallos que era previsible y, salvo en algún lugar muy localizado, en nuestra región, tienen dificultades en prosperar por diversas razones técnicas (suelo, climatología, etc.).

**CUADRO 10. Programa de Forestación (Extremadura)
Porcentajes de fallos por especies**

Especie	Plantación		Siembra	
	Superficie (ha.)	% Marras	Superficie (ha.)	% Marras
Acebuche	164	92,41	-	-
Alcornoque	2.905	34,52	229	72,43
Castaño	24	90	-	-
Coscoja	2	65	-	-
Chopo	13	42,27	-	-
Encina	5.438	39,92	90	68,75
Fresno	13	88	-	-
Madroño	2	1,50	-	-
Nogal	13	55,28	-	-
P. pinaster	40	73,71	86	100
P. piñonero	144	17,89	-	-
Quejigo	1	98	-	-
Retama	1	75	-	-
Sauce	13	89,62	-	-
TOTAL MEDIA	8.773	39,42	405	77,34

10.- CONCLUSIONES

El Programa de Forestación de Tierras Agrarias, después de dos años de actuación, lleva un buen desarrollo en cuanto a solicitudes y resoluciones aprobadas, sin embargo, va algo retrasado en cuanto a plantaciones realizadas, circunstancia lógica y generalizada en todas las Comunidades, por el retraimiento de los titulares en plantar con la adversa climatología sufrida y que en ningún modo debía de ser impedido por la Administración.

La expectación que despertó este Programa en su inicio se está acrecentando a medida que transcurren las sucesivas campañas. Para la cuarta campaña (1996) se espera el mismo número de solicitudes que la suma de las tres primeras y el éxito final pasa desde luego por seguir ofreciendo a los titulares de explotaciones una alternativa interesante de renta para las mismas. Si esa premisa se mantiene, no habrá problema de aplicación, ya que las tres partes interesadas en él, titulares, empresas de forestación y Administración coinciden en sus parcelas de actuación. A su finalización, se verán repobladas una elevada cantidad de hectáreas que, mejorando rentas, promoviendo trabajo, empresas e instalaciones y proporcionando jornales en zonas deprimidas, ayudará a conservar y mejorar el Medio Ambiente.

(3) Ver el Manual de «Forestación en tierras agrarias de Extremadura», editado por la Consejería de Agricultura y Comercio. Junta de Extremadura.