

LA PLANIFICACIÓN FORESTAL ANTE EL NUEVO MARCO NORMATIVO EUROPEO

Antonio López Santalla^{1*}, José Ramón Molina Moreno* y Andrés Velasco Posada*

* TECNOMA. Grupo Tysa. C/Isla del Hierro, 7. 28700-SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES (Madrid, España). Correo electrónico: alopezs@tecnoma.es

Resumen

La superficie que España aporta a la Red Natura 2000 suma más del 24% de su territorio, del cual una gran parte es de naturaleza forestal. En este escenario territorial la planificación forestal juega un papel preponderante para lograr los objetivos perseguidos con el establecimiento de la Red. Con la publicación reciente del nuevo Reglamento Europeo 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, se pretende promover el desarrollo sostenible de las zonas rurales mediante la consecución de diferentes objetivos, algunos de los cuales tienen un enfoque estrictamente forestal. Con este marco normativo establecido para el horizonte 2007-2013, se mejoran las ayudas que anteriores reglamentos prestaban a terrenos de naturaleza forestal, reconociéndose la importancia que estos lugares tienen para el desarrollo rural y potenciando su adecuada planificación y gestión. Se configura como una nueva oportunidad para trabajar en la línea de los principios inspiradores de las directivas europeas (79/409/CEE; 92/43/CEE) que dieron lugar a la Red Natura, y que a través de su articulado establecen la necesidad de una planificación que responda a las exigencias ecológicas de los hábitat naturales para garantizar su conservación. Con el trabajo que se presenta se incide en las posibilidades que se brindan a la conservación de las superficies de la Red mediante el establecimiento de planes de gestión, con el apoyo en medidas específicas al sector forestal que se aportan desde el nuevo Reglamento.

Palabras clave: *Desarrollo rural, Red Natura 2000, Financiación*

APORTACIÓN FORESTAL A LA RED NATURA 2000

La Red Natura constituye uno de los principales retos de la política comunitaria de conservación de la naturaleza, confirmándose como el instrumento fundamental para la conservación de la biodiversidad en el ámbito europeo y para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales adquiridas en esta materia por la Unión Europea, especialmente en el marco del Convenio de Diversidad Biológica.

El advenimiento de la Red Natura ha supuesto el intento más serio y planificado para constituir, a nivel europeo, una red de espacios protegidos para la conservación de la diversidad biológica (ORELLA *et al.*, 1998). La superficie terrestre que España aporta a la Red ocupa cerca de 13 millones de hectáreas, lo que supone más del 24% del territorio nacional, que incluye más de 50 hábitat de naturaleza forestal entre *Brezales y matorrales, Matorrales esclerófilos, Formaciones herbosas naturales y seminaturales y Bosques* (ZAMORA, 2005).

Pero para alcanzar los objetivos propuestos es esencial que la Red se gestione adecuadamen-

te. Su establecimiento implica un incremento significativo de la superficie protegida, con una indudable incidencia en los modelos de planificación de la actividad económica rural. En este escenario se impone la necesidad de alcanzar una gestión óptima del territorio basada en modelos sostenibles que mantengan su integridad, pero sin constituir una carga para las comunidades garantes de su existencia, máxime cuando los valores naturales de buena parte del territorio son consecuencia de una actividad tradicional continuada.

EL FUTURO DE LA GESTIÓN FORESTAL CLÁSICA

Desde su formulación clásica, la ordenación forestal fijó como objetivos esenciales de gestión y obligado cumplimiento, denominados condiciones mínimas (MADRIGAL, 1994):

- La *persistencia* del capital natural, alcanzan-do su estabilidad.
- La condición de *rentabilidad*, lo que supone previsión de rentas, visión que debe extender-se al conjunto de bienes directos e indirectos.
- El *máximo rendimiento*, que exige la optimiza-ción de las diferentes utilidades de los montes, lo que constituye un uso multifuncional.

El medio forestal presenta particularidades derivadas de su enorme complejidad y fragilidad, la longitud de los ciclos vegetativos, los efectos múltiples e imperceptibles de las actuaciones, los beneficios diferidos en el tiempo, etc. Por este motivo las intervenciones no deben ser improvisadas sino decididas de acuerdo a los objetivos definidos y organizados en espacio y tiempo, siendo la ordenación forestal unos de los instrumentos ambientales de mayor potencial y contraste para ello, dada la experiencia acumulada.

La capacidad de satisfacer necesidades sociales del medio forestal le confiere un valor en si mismo, al margen de su posibilidad para aportar valor económico. Con la incorporación de nuevos objetivos de conservación se establecen limitaciones sobre la gestión que pueden condicionar su rentabilidad, generando un agravo para las comunidades que lo habitan y garantizan su conservación. Se hace imprescindible por tanto, la entrada de nuevos

instrumentos que complementen las pérdidas de renta derivadas de objetivos donde prima la utilidad social del medio. En este ámbito las políticas comunitarias surgen como instrumen-tos financieros de elevado interés que pueden servir de ayuda, mediante la aplicación de líneas de subvención específicamente dedicadas a compensar la contribución de las comunidades rurales a la conservación de la naturaleza.

LAS DIRECTIVAS EUROPEAS COMO MARCO DE CONSERVACIÓN

Desde que se adoptó la Directiva de Hábitat 92/43/CEE, se ha trabajado intensamente para identificar y designar los Lugares de Importancia Comunitaria que, junto con las Zonas de Especial Protección designadas en virtud de la Directiva de Aves 79/409/CEE, constituirán la Red Natura 2000.

Las Directivas tienen por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conser-vación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo, a través de medidas que favorezcan el mantenimiento o el restablecimiento de un estado de conserva-ción favorable.

En el artículo 6 de la Directiva Hábitat se insta a los Estados miembros a fijar las medidas de conservación y gestión necesarias y especí-ficas que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitat y las especies de los Anexos. Pero la Red no implica que su gestión sea llevada a cabo de la misma manera que el resto de áreas natu-rales protegidas de acuerdo con las leyes específicas, aunque sí es lógico que en general deberán dotarse de los medios eficaces para alcanzar el propósito perseguido a través de una adecuada planificación y gestión.

El artículo 8 de la Directiva se redactó en reconocimiento de la carga financiera que la Red podría suponer para los Estados miembros que aportan una mayor superficie a conservar. Prevé una contribución comunitaria que permita la cofinanciación, pero los Estados signatarios deberán asignar fondos propios demostrando su disposición al esfuerzo por la conservación. Sin embargo el artículo no es claro, al no aludir a ningún fondo específico para este cometido.

La asignación de fondos y ayudas económicas a la Red supone una discriminación positiva, lo que constituye una interesante vía para dar importancia a estos enclaves, contribuyendo a limitar los perjuicios indirectos que sobre las poblaciones locales origina la conservación.

El nuevo Reglamento para el desarrollo rural permite, en cierta medida, superar las indefiniciones del articulado de la Directiva relacionado con el financiamiento, al realizar una mención específica en lo que respecta a los instrumentos de cofinanciación existentes en la Unión Europea relacionados con Red Natura.

EL NUEVO MARCO NORMATIVO

A finales del 2005 surgió el nuevo Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), el cual sustituirá, entre el 2007 y el 2013, al Reglamento 1257/1999 a cargo del FEOGA. Este Reglamento es directamente aplicable a todos los Estados miembros, sin necesidad de ser traspuerto a cada ordenamiento jurídico nacional.

Se introduce, ya desde su inicio, un enfoque destinado al sector forestal, reconociendo la importancia de los bosques a efectos de la correcta aplicación de las Directivas Aves y Hábitat, y la necesidad de prestar la debida ayuda para hacer frente a los problemas resultantes de dicha aplicación (MORCILLO, 2005).

Con este Reglamento se pretende potenciar la búsqueda de gestión de tierras que contribuya al desarrollo sostenible para la protección de los recursos naturales, siendo clave la gestión de la biodiversidad y de la Red Natura. Se contempla la multifuncionalidad de los bosques (bienestar económico, diversidad biológica, ciclo carbono, equilibrio ecológico, control de la erosión, funciones sociales y recreativas, etc.) y se hace mención explícita a las ayudas destinadas a reforzar la utilidad pública de las zonas Red Natura.

Los objetivos del Reglamento, incluidos en el Título I son:

- Aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura, a través de la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación.

- Mejorar el medio ambiente y el medio rural.
- Mejorar la calidad de vida de las zonas rurales, fomentando la diversificación de la actividad económica.

El FEADER intervendrá en los Estados a través de los Programas de desarrollo rural establecidos por estos, que marcarán la estrategia nacional a través de las medidas contempladas en el Título IV. El enfoque que cada Estado otorgue a estos Programas es de enorme importancia en tanto en cuanto definirá y concretará los aspectos señalados en el Reglamento.

Las medidas del Título IV detallan las acciones que pueden ser apoyadas en materia de desarrollo rural relacionadas con el medio forestal y Red Natura, y que son accesibles a particulares y municipios. Estas medidas vienen agrupadas en cuatro ejes diferentes.

Dentro del primer eje, *Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal*, es de destacar el artículo 27, relativo al *Aumento del valor económico de los bosques* a través de inversiones basadas en la elaboración de planes de gestión forestal para explotaciones que superen una cierta extensión y permitan el aumento del valor añadido de los productos forestales. Las ayudas estarán entre un 50-85% del importe de la inversión subvencionable, según zonas.

El segundo eje, *Mejora del medio ambiente y del entorno rural*, contempla medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales, entre las que destacan las siguientes:

- El artículo 46, que prevé ayudas anuales a terrenos forestales particulares o sus asociaciones, que permitan indemnizar los costes y la pérdida de ingresos derivados de las restricciones establecidas por aplicación de las Directivas, con cuantías que oscilan entre 40 y 200 €/ha⁻¹.año⁻¹
- Asimismo el artículo 47 establece ayudas por hectárea para los beneficiarios que suscriban compromisos voluntarios en favor del medio forestal, siempre que supongan mayores exigencias que los requisitos obligatorios pertinentes.
- El artículo 48 establece ayudas para la recuperación del potencial forestal dañado por catástrofes naturales o incendios, en este segundo caso sólo para aquellos lugares caracterizados por riesgos entre medio y alto.

- El artículo 49 contempla ayudas para inversiones forestales no productivas, relacionadas con el cumplimiento de compromisos medioambientales que refuercen el carácter de utilidad pública de las zonas en que se aplica.

Dentro del tercer eje, *Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural*, puede ser de aplicación sobre áreas forestales lo contenido en el artículo 57 referente a la *Conservación y mejora del patrimonio rural*, a través de la elaboración de planes de protección y gestión en zonas Red Natura, e inversiones relacionadas con el mantenimiento, restauración y mejora del patrimonio natural.

Este Reglamento tiene una orientación ambiental y forestal que supera al antiguo Reglamento de 1999, el cual, aunque contenía varias medidas con enfoque ambiental, no hacía una referencia explícita a la biodiversidad ni a Red Natura (MARKLAND, 2002).

Supone un avance importante en materia de financiación para la conservación, que puede venir a complementar el vacío financiero establecido a raíz de la Directiva Habitat, facilitando la consecución de sus objetivos.

Recientemente (20 de febrero de 2006) ha sido aprobada por el Consejo las Directrices Estratégicas Comunitarias para el Desarrollo Rural a escala comunitaria, que contempla las prioridades para el periodo 2007-2013 con vistas a la realización de los ejes previstos en el Reglamento. De acuerdo con la segunda directriz establecida, las medidas desarrolladas en el eje 2 deberían contribuir a tres niveles prioritarios: biodiversidad, conservación y desarrollo de sistemas agrarios y forestales de alto valor medioambiental y de los paisajes tradicionales, el agua y el cambio climático.

En base estas Directrices Estratégicas, los Estados Miembros deberán elaborar en el primer semestre una estrategia nacional que traslade las prioridades y establezca ejes y objetivos, y será ahí donde se establezcan de manera más concreta las posibilidades que se brinda a las superficies forestales insertas en Red Natura. En todo caso la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponderá a las comunidades autónomas que deberán elaborar sus propios Programas.

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL NUEVO ESCENARIO

El nuevo Reglamento viene a llenar en parte el vacío existente en materia de fondos específicos para Red Natura, con alusión directa a los terrenos forestales. Entre los aspectos más interesantes de este marco normativo, se contempla la posibilidad de compensar la pérdida de renta así como los costes complementarios derivados de la aplicación de restricciones para la conservación con un objetivo de utilidad social. Constituye por tanto una interesante herramienta que establece ayudas en favor del medio forestal que recompensen los compromisos suscritos y los costes derivados de potenciar la biodiversidad y preservar ecosistemas de gran valor, reforzar su función protectora, etc.

La determinación del lucro cesante sólo podrá venir objetivamente cuantificado a partir de una adecuada planificación que establezca las necesidades espacio-temporales para el cumplimiento de los objetivos fijados relacionados con la conservación. Por ello puede configurarse como un incentivo para administraciones y particulares para el establecimiento de planes de gestión que contemplen medidas adecuadas de conservación.

Se introduce una referencia clara a la naturaleza y el medio ambiente, algo demandado desde hace años, iniciándose una nueva etapa, aunque no viene a solucionar los problemas de una Red cuya financiación se ha estimado en valores elevados (MARKLAND, 2002).

Sin embargo, el logro en la aplicación de los ejes del Reglamento dependerá de las prioridades que se establezcan en los diferentes Programas desarrollados por parte de las autonomías. A esto se suman las críticas vertidas a su alcance, al desvirtuar lo indicado en el artículo 8 de la Directiva Hábitat pues supone un agravio para los Estados con mayor superficie de terreno designado, que deberán sustraer mayor cantidad de fondos (MARTÍN-NOVELLA, 2005).

En todo caso, este Reglamento establece una oportunidad para la financiación en materia de planificación forestal, un campo donde tradicionalmente ha existido una escasez de recursos destinados a este fin.

BIBLIOGRAFÍA

- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA; 25-2-2006. *Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013)*.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA; 21-10-2005. *Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA; 26-6-1999. *Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)*.
- MADRIGAL, A.; 1994. *Ordenación de Montes arbolados*. ICONA. Colección Técnica. Madrid.
- MARKLAND, J. (Coord.); 2002. *Informe final sobre la financiación de Natura 2000*. Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva Hábitat. Comisión Europea. Bruselas.
- MARTÍN-NOVELLA, C. 2005. Instrumentos para la financiación de la Red Natura 2000. *En: Actas del XI Congreso Europarc-España (ESPARC 2005): 59-65*. Fundación Fernando González-Bernáldez. EURO-PARC-España. Madrid.
- MORCILLO, A. 2005. El nuevo Reglamento n° 1.698/2005 de Desarrollo Rural de la Unión Europea. *Montes* 82: 77-88
- ORELLA, J.C.; SIMÓN, J.C.; VAQUERO, J.; CUADRADO, A.; MATILLA, B.; GARZO, M.A. Y SÁNCHEZ, E.; 1998. La lista Nacional de Lugares de la Directiva Hábitats 92/43/CEE. Metodología y proceso de elaboración. *Ecología* 12: 3-65
- ALDRIDGE, H., GUTTENSTEIN, E. & BERKHUYSEN, A. 2006. *Rural Development Environmental Programming Guidelines*. WWF European Policy Office, Countryside Agency & Stichting Natuur en Milieu. Bruselas
- ZAMORA, J. (Coord.); 2005. *Los tipos de hábitat de interés comunitario en España. Guía básica*. Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General para la Biodiversidad. Madrid