

# EL SECTOR FORESTAL

José M.<sup>a</sup> SUMPSI

## EVOLUCION RECIENTE Y SITUACION ACTUAL

**E**L sector forestal español ha vivido un considerable estancamiento, aunque en los últimos años se aprecia un cambio de tendencia. En efecto, si analizamos el cuadro n.º 1, se observa que en 1985 se producía la misma cantidad de madera que en 1975, aproximadamente 11,5 millones de metros cúbicos. Dentro de dicho período, se observa un cierto despegue en 1977-1979, para luego volver a caer a los niveles de 1975. A partir de 1985, se produce ya un notable salto en la producción, situándose en la actualidad en torno a los 14 millones de metros cúbicos.

Este salto se apoya en el considerable ritmo ascendente de la producción de madera procedente de las coníferas, mientras que la que procede de las frondosas, aunque también aumenta, lo hace a un ritmo menor.

Sin embargo, en el sector forestal, y con los datos disponibles, no es fácil saber si el aumento se debe a que han entrado en producción plantaciones realizadas muchos años antes, o bien, simplemente, al hecho de que se han realizado talas antes de tiempo. Esto último podría deberse a que en los últimos cinco años el precio de la madera ha crecido fuertemente. Así, mientras que la producción de metros cúbicos de madera aumentó de 1984 a 1988 sólo en un 25 por 100, en cambio la producción de madera en millones de pesetas ha pasado, en el mismo período de tiempo, de 33.916 millones a 73.185; es decir, un aumento del 115 por 100.

Nuestro grado de autoabastecimiento se sitúa en 1988 en torno al 68 por 100. La evolución del nivel de autoabastecimiento, reflejada en el cuadro n.º 1, muestra cómo a mediados de la década de los años setenta éste empezó a mejorar, alcanzándose valores máximos en torno al 80 por 100 en la primera mitad de los años ochenta. Sin embargo, a partir de 1985 empezó a disminuir de nuevo; primero muy lentamente (en 1986 y 1987), para luego descender bruscamente en 1988, volviéndose a los niveles de 1975, ligeramente inferiores al 70 por 100. La brusca caída de 1988 se debe, principalmente, al fuerte aumento del consumo de madera, que no ha sido seguido por el correspondiente aumento de la producción. El gran incremento del consumo es consecuencia de la fuerte expansión económica, especialmente en sectores como la construcción, que ha provocado un auténtico tirón de la demanda de madera. Desgraciadamente, en el momento de redactar esta nota, el último *Anuario de Estadísticas Agrarias* del MAPA es el de 1988, y por ello no tenemos datos más recientes, aunque todo parece indicar que el grado de autoabastecimiento ha seguido descendiendo. El aumento de las importaciones, como ahora veremos, es una buena prueba de ello.

En efecto, las cifras de comercio exterior, todavía son más alarmantes. En 1987, el saldo neto (importaciones menos exportaciones) se situaba en 41.300 millones de pesetas; en 1988, el déficit exterior en madera y manufacturas de madera alcanzaba la cifra de 63.900 millones de pesetas, y en 1989 se disparaba a 90.600 millones de pesetas, siendo en dicho año el primer producto en importancia por su déficit dentro de la balanza comercial agraria. En los años 1990 y 1991, las cifras de déficit exterior de madera se han estabilizado.

Un análisis más detallado indica que la causa del incremento está en la evolución de las importaciones, ya que la cuantía de las exportaciones permanece prácticamente estable. En efecto, las importaciones ascienden a 73.800 millones en 1987, 95.100 millones en 1988 y 123.000 millones en 1989.

Todos estos datos son más que suficientes para percibir la importancia del objetivo de incrementar la producción forestal de nuestro país, y de poner a punto una adecuada política forestal para el desarrollo y la protección de nuestros bosques. En este sentido, al analizar las perspectivas futuras de nuestro sector forestal, es necesario distinguir entre el sector privado y el sector público.

El sector público abarca unos 7,7 millones de hectáreas (suma de las hectáreas de montes del Estado, montes municipales de utilidad pública y montes de entidades locales de libre disposición), lo cual representa el 34 por 100 de la superficie forestal total (22,75 millones de hectáreas).

El 66 por 100 de la superficie forestal está, por tanto, en manos de los particulares. Este es, justamente, uno de los cuellos de botella del desarrollo forestal de nuestro

CUADRO N.º 1

### GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO (MADERA Y LEÑA)

	Producción (1.000 m <sup>3</sup> )	Consumo aparente (1.000 m <sup>3</sup> )	Grado de autoabas- tecimiento
1975 .....	9.403	13.641	69
1976 .....	9.631	14.423	67
1977 .....	10.598	14.996	70
1978 .....	11.073	15.044	73
1979 .....	11.722	16.417	71
1980 .....	11.215	15.027	75
1981 .....	11.818	14.272	83
1982 .....	10.974	13.878	79
1983 .....	10.234	12.691	81
1984 .....	11.647	14.557	80
1985 .....	13.604	16.309	83
1986 .....	14.637	18.553	81
1987 .....	14.122	17.812	80
1988 .....	14.010	20.596	68

Fuente: *Anuario de Estadísticas Agrarias*, MAPA.

CUADRO N.º 2

## REPOBLACION FORESTAL: SERIE HISTORICA DE LAS SUPERFICIES REPOBLADAS

A ñ o s	EN MONTES DEL ESTADO Y CONSORCIADOS		Reposición de marras Ha.	En montes de utilidad pública no consorciados (3) Ha.	En finca particular con subvención del Ministerio de Agricultura (4) Ha.	Total replantaciones (4) Miles de Ha.
	Primera replantación (1) Ha.	Segunda replantación (2) Ha.				
1945	43.683	—	—	5.151	—	48,8
1946	47.916	—	18.823	4.572	—	52,5
1947	33.551	—	25.498	4.588	—	38,1
1948	33.343	—	24.396	10.812	—	44,2
1949	34.131	—	28.966	9.841	—	44,0
1950	30.301	—	32.011	8.043	—	38,3
1951	34.728	—	33.358	11.062	—	45,8
1952	63.518	—	24.647	9.267	—	72,8
1953	99.835	—	15.824	12.053	—	111,9
1954	85.225	—	24.123	23.581	—	108,8
1955	115.118	—	28.595	12.300	—	127,4
1956	103.305	—	32.450	26.511	—	129,8
1957	110.821	—	41.364	25.166	—	136,0
1958	67.537	—	41.791	20.068	—	87,6
1959	108.239	—	36.515	12.321	—	120,6
1960	80.226	—	27.836	7.776	—	88,0
1961	100.212	—	23.591	5.128	—	105,3
1962	86.385	1.719	21.939	6.032	—	94,1
1963	79.047	10.255	16.393	16.154	—	105,5
1964	82.288	11.916	14.750	9.675	—	103,9
1965	72.293	16.535	16.955	11.865	—	100,7
1966	65.739	21.360	24.025	8.759	—	95,9
1967	58.328	22.328	20.958	12.838	—	93,5
1968	54.932	21.341	16.197	8.322	878	85,5
1969	59.994	25.584	14.841	16.464	4.042	106,1
1970	70.096	23.941	11.839	13.303	4.030	111,4
1971	68.149	20.167	13.377	7.010	11.151	106,5
1972	70.065	18.286	6.554	8.302	17.278	113,9
1973	55.776	12.403	11.849	11.551	15.441	95,2
1974	71.910	18.689	6.003	14.757	14.837	120,2
1975	35.615	12.734	8.967	10.991	21.927	81,3
1976	48.179	21.276	7.042	13.504	29.828	112,8
1977	43.915	25.959	4.585	2.165	40.030	112,1
1978	24.236	17.440	7.678	1.520	21.355	64,6
1979	38.745	41.091	7.725	459	22.566	102,9
1980	38.066	22.832	5.421	2.872	12.452	76,2
1981	28.765	19.888	9.451	604	17.674	66,9
1982	37.007	41.711	10.442	9.938	12.901	101,6
1983	29.021	22.904	8.800	14.515	11.672	78,1
1984	21.429	14.951	5.924	16.180	7.842	60,4
1985	16.474	18.130	4.714	16.302	4.477	55,4
1986	16.019	10.534	4.816	13.026	11.776	51,3
1987	11.188	7.383	4.075	13.005	10.872	42,4
TOTAL	2.557.402	501.357	745.108	485.873	293.011	3.837,6

(1) Repoblación forestal de terrenos desnudos.

(2) Repoblación de superficies de bosque cortadas o incendiadas.

(3) Repoblación de ramos y calveros, cortas o incendios.

(4) Excluida reposición de marras.

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, MAPA.

país. En efecto, exceptuando los terrenos forestales privados de alta productividad (zonas húmedas del Norte: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco), que no representan más del 15 por 100 del total de superficie forestal en manos privadas, es difícil movilizar la inversión privada

en la superficie propiedad de particulares. Ni la política de consorcios o convenios de la Administración con éstos para repoblar sus propiedades forestales, ni las ayudas concedidas tradicionalmente por la Dirección General de la Producción Agraria para la repoblación

CUADRO N.º 3

## REPOBLACION FORESTAL

## Superficies repobladas por la acción directa de la Administración, según especies

Especies	Total repobla- ciones logra- das hasta 1976 Ha.	REPOBLACIONES EFECTUADAS EN EL AÑO										
		1977 Ha.	1978 Ha.	1979 Ha.	1980 Ha.	1981 Ha.	1982 Ha.	1983 Ha.	1984 Ha.	1985 Ha.	1986 Ha.	1987 Ha.
Pino silvestre .....	386.860,4	9.931	6.393	12.988	9.718	5.610	12.229	12.516	10.384	8.583	7.238	4.276
Pino laricio .....	279.311,7	6.926	5.165	9.786	8.341	4.983	8.931	7.444	3.597	2.627	2.863	3.104
Pino pinaster .....	569.153,4	13.298	8.978	13.709	13.672	14.428	18.896	12.064	8.416	10.984	7.672	1.933
Pino piñonero .....	125.655,1	7.374	5.621	9.450	8.356	9.209	10.929	10.065	9.304	9.401	5.286	4.900
Pino halepensis .....	299.664,1	14.017	7.965	12.243	12.759	12.273	21.528	19.532	13.865	8.877	9.639	10.917
Pino canario .....	16.905,1	690	999	963	610	211	519	367	103	1.214	50	200
Pino radiata .....	111.294,8	4.518	3.965	6.978	4.300	3.614	5.578	5.096	1.907	3.630	2.121	1.233
Chopo .....	15.628,8	1.407	543	1.095	1.028	1.169	1.278	1.282	872	1.220	942	921
Eucalipto .....	204.682,9	9.052	2.998	9.357	2.792	2.627	565	340	145	132	462	28
Otras especies .....	35.579,0	2.671	569	3.746	2.194	3.185	8.203	4.918	3.967	4.238	3.306	3.974
<b>TOTAL .....</b>	<b>2.044.736,0</b>	<b>69.874</b>	<b>43.196</b>	<b>80.315</b>	<b>63.770</b>	<b>57.309</b>	<b>88.656</b>	<b>73.624</b>	<b>52.560</b>	<b>50.906</b>	<b>39.579</b>	<b>31.576</b>

## Superficies repobladas por iniciativa privada, a través de la Dirección General de la Producción Agraria, según especies

Especies	1976 Ha.	1977 Ha.	1978 Ha.	1979 Ha.	1980 Ha.	1981 Ha.	1982 Ha.	1983 Ha.	1984 Ha.	1985 Ha.	1986 Ha.	1987 Ha.
Chopo .....	2.781	2.875	2.871	2.757	2.571	3.797	2.899	2.670	2.124	1.043	2.699	1.958
Eucalipto .....	18.320	28.364	11.038	11.157	4.027	5.331	5.256	2.237	1.029	868	3.081	2.696
Otras especies .....	8.357	7.797	6.303	7.691	5.065	6.633	3.960	4.563	3.057	1.973	3.646	3.320
Especies nobles .....	370	994	1.143	961	789	1.913	786	2.204	1.358	593	2.332	2.898

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, MAPA.

de superficies de particulares han alcanzado el éxito suficiente.

Las razones básicas de este escaso éxito son:

1) Largo período de recuperación de la inversión, ya que el período de rotación de la producción forestal es muy prolongado, con lo cual se tarda muchos años en comenzar a percibir ingresos derivados de la explotación de los recursos forestales.

2) Problemas de tipo ecológico para ciertas plantaciones de ciclo corto y que podrían ser rentables para la iniciativa privada, como es el caso de las plantaciones de eucaliptos, rechazadas por las asociaciones ecologistas, que tratan de impedir su expansión.

Por otro lado, la inversión pública —que debe tomar, como consecuencia de lo anterior, una posición muy activa— se encuentra con la enorme dificultad de que no dispone de terrenos de titularidad pública en los que actuar. Ello lleva a la necesidad de incluir partidas presupuestarias importantes para la adquisición de terrenos. Sin embargo, esta situación actúa como factor limitante, ya que los recursos presupuestarios para adquisición de fincas son escasos.

Al analizar los resultados de la política de repoblación forestal (inversión pública en repoblación de montes de

titularidad pública o subvención para la repoblación de terrenos de particulares), se observa (cuadro n.º 2) cómo aquella ha perdido fuerza a partir de 1980. En efecto, la cifra de superficie repoblada estaba en torno a las 100.000 hectáreas de media anual, y en los últimos años de la década de los ochenta se encontraba alrededor de las 40.000 hectáreas.

Además de los problemas jurídicos y administrativos, y de la falta de coherencia de la política de fomento forestal llevada a cabo por las distintas administraciones (básicamente ICONA y comunidades autónomas), también debe destacarse como una de las explicaciones de este declinar de la superficie repoblada el hecho de que la inversión pública en este tipo de políticas ha disminuido en los últimos años. En efecto, la inversión pública total de todas las administraciones para fomentar la repoblación forestal ha pasado de 42.000 millones de pesetas en 1984 a 33.500 millones en 1990.

En el cuadro n.º 3, podemos observar los resultados por especies de la política forestal, tanto de la promovida mediante inversión pública como de la que se basa en incentivar la inversión privada a través de la concesión de subvenciones.

Del análisis de este cuadro, podemos deducir las siguientes conclusiones:

CUADRO N.º 4

**INCENDIOS FORESTALES:  
SERIE DEL NUMERO DE LOS MISMOS, LAS SUPERFICIES AFECTADAS Y LAS PERDIDAS ECONOMICAS OCASIONADAS**

Año	Número de incendios	SUPERFICIE AFECTADA EN HECTAREAS			Pérdidas en productos primarios (millones de pesetas)	Pérdidas en beneficios ambientales (millones de pesetas)	Total pérdidas (millones de pesetas)
		Arbolada	Desarbolada	Totales			
1961	1.680	34.506	12.195	46.701	928	577	1.503
1962	2.022	23.911	31.571	55.482	598	507	1.105
1963	1.302	13.279	9.400	22.679	311	312	1.105
1964	1.645	17.671	13.727	31.398	372	546	918
1965	1.686	21.777	16.241	38.018	412	599	1.011
1966	1.443	24.644	24.710	49.354	446	700	1.146
1967	2.299	33.930	42.645	76.575	575	858	1.433
1968	2.109	20.547	36.081	56.628	549	695	1.244
1969	1.494	19.296	34.423	53.719	484	656	1.140
1970	3.203	34.330	52.994	87.324	764	1.176	1.940
1971	1.714	13.194	21.751	34.945	334	657	991
1972	2.148	18.048	39.235	57.283	559	1.016	1.575
1973	3.765	40.559	54.698	95.257	1.118	1.574	2.692
1974	3.980	58.789	81.422	140.211	1.992	7.709	9.701
1975	4.242	111.091	76.223	187.314	4.121	13.885	17.976
1976	4.596	79.853	82.477	162.300	3.974	12.575	16.549
1977	2.148	26.454	41.086	67.540	981	3.393	4.374
1978	8.324	159.264	275.603	434.867	9.205	17.639	26.844
1979	7.167	119.579	152.139	271.718	6.790	16.819	23.609
1980	7.193	92.503	173.451	265.954	6.774	18.992	25.766
1981	10.882	141.667	156.769	298.436	9.557	29.570	39.127
1982	6.443	63.879	87.765	151.644	4.871	25.945	30.816
1983	4.880	57.832	59.767	117.599	4.197	21.640	25.837
1984	7.224	53.653	110.893	164.546	5.797	26.552	32.349
1985	12.284	178.106	308.221	486.328	18.752	52.142	70.894
1986	7.574	120.989	156.524	277.513	17.379	42.107	59.486
1987	8.679	48.893	96.900	145.793	6.007	31.704	37.711
1988	9.595	36.265	93.274	129.989	6.026	31.918	37.944

Fuente: Los incendios forestales de España durante 1988, ICONA.

- La superficie repoblada mediante la inversión pública es muy superior a la repoblada a través de ayudas a la inversión privada.

- El ritmo de descenso de las hectáreas repobladas ha sido similar en los dos tipos de políticas. Sin embargo, el descenso es continuado en el caso de la repoblación mediante inversión pública, y en cambio, en la superficie repoblada por particulares mediante ayudas, se aprecia un mínimo absoluto en 1985, para, a partir de dicho año, cambiar la tendencia y aumentar, aunque sin alcanzar, ni mucho menos, los niveles de los años setenta.

- La repoblación mediante inversión pública se realiza con especies de crecimiento semilento o lento (sobre todo con pinos). En cambio, en las repoblaciones privadas con ayuda pública, predominan las especies de crecimiento rápido, en especial chopos y eucaliptos, que han descendido muchísimo debido, principalmente, a los problemas de medio ambiente y degradación de los suelos que, según muchos expertos, provocan las repoblaciones de eucaliptos.

La visión pesimista se refuerza todavía más si, además de la disminución de la repoblación forestal, se tiene en cuenta la destrucción provocada por los incendios forestales. El problema de los incendios es uno de los temas más graves de nuestro sector forestal y, en general, de todo el bosque mediterráneo. En el cuadro n.º 4 se aprecia la serie histórica de hectáreas afectadas y de pérdida económica; según se desprende del cuadro, en algunos años las hectáreas destruidas superan a las hectáreas totales repobladas (véanse cuadros n.ºs 2 y 3), como sucedió en los años 1985 y 1986.

Pero todavía más grave es el hecho de que, en el último período (1984-1988), las pérdidas económicas anuales por incendios (cuadro n.º 4) superan al volumen total de gasto público anual que nuestro país destina a la política de repoblación forestal (alrededor de 35.000 millones de pesetas).

Estas cifras son suficientemente elocuentes, y hablan por sí solas de la gravedad del problema de los incendios forestales y de la necesidad de intensificar las políticas

de prevención y lucha contra incendios, aprovechando además los programas que se pueden presentar en Bruselas para conseguir financiación comunitaria para estas políticas.

## **PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION FORESTAL**

En el futuro, es posible que este panorama cambie y que la producción forestal se relance como consecuencia de la crisis agraria, que presenta algunos elementos que pueden actuar como motores de un futuro desarrollo forestal. De entre ellos destacamos los siguientes:

- Precios agrarios en descenso y disminución de la rentabilidad agraria como consecuencia de los fuertes excedentes, y precios forestales en alza, así como aumento de la rentabilidad forestal como resultado del fuerte déficit de productos forestales.

- Destrucción del tejido económico y social en las sociedades rurales a causa de la crisis agraria, y positivo papel que el sector forestal puede jugar en los planes de desarrollo rural como fuente alternativa o suplementaria de rentas y de empleo.

- Sensibilización frente a los sistemas intensivos de producción agraria, principales causantes de la crisis de superproducción en el sector agrario por su impacto negativo sobre el medio ambiente, y las buenas perspectivas del sector forestal para restablecer equilibrios ambientales y defender los recursos naturales y las poblaciones frente a posibles riesgos.

La CE, coherentemente con todo lo anterior, ha puesto en marcha un ambicioso plan de fomento de la actividad forestal, con una doble visión: por un lado, financiación para programas operativos forestales (inversión pública y privada) en el contexto de los planes de desarrollo regional y planes de desarrollo rural, y, por otro, reforzando (propuesta de la Comisión que actualmente se está discutiendo en el marco de la reforma de la PAC, y que ya hemos comentado) las ayudas para que los agricultores reconviertan parte de las tierras agrícolas a la producción forestal.

Por tanto, nuestro país, que está en un proceso de deforestación, tendrá en el futuro una oportunidad para, apoyándose en los fondos comunitarios, reactivar su política forestal. Para ello, será necesario que las administraciones forestales españolas (tanto centrales como autonómicas) emprendan una nueva etapa marcada por el aumento de la inversión pública en materia forestal, y por la coherencia y coordinación de las distintas medidas de fomento de la repoblación forestal. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración central, no parece muy razonable que mientras todas las medidas socioestructurales y de desarrollo rural (dentro de cuyos planes se incorpora el desarrollo forestal) se gestionan desde la Secretaría General de Estructuras, en cambio el gran peso de la política forestal siga estando en el ICONA.

Una reactivación de la repoblación forestal, tanto en montes de titularidad pública como en montes o fincas agrarias de particulares, junto con una eficaz política de lucha y prevención contra los incendios forestales (esta segunda política es esencial, puesto que de nada sirve aumentar la superficie repoblada si también aumenta la superficie forestal destruida), podría mejorar en el horizonte del año 2000 la balanza comercial de productos forestales, que actualmente es muy deficitaria; hasta el punto de que, como ya hemos visto, la madera es el primer producto en importancia por su déficit exterior dentro de la balanza comercial agraria.

Especial importancia puede adquirir el proceso de reconversión de superficie agrícola en forestal en el caso de explotaciones de buenos secanos húmedos o de regadíos de zonas con clima continental. En efecto, en estos suelos, la producción forestal intensiva y semi-intensiva, con especies de crecimiento rápido (choperas), puede ser más rentable que las producciones tradicionales de cereales, oleaginosas o leguminosas. El único problema es el largo período de maduración de la inversión forestal, lo cual hace que durante diez años, o más, el agricultor no perciba ingresos. Las nuevas ayudas propuestas en la reforma de la PAC tratan de dar solución a este problema estableciendo una indemnización anual por el lucro cesante, que puede concederse durante un período de veinte años como máximo. Si el agricultor tiene en la explotación otras actividades que generen ingresos, o percibe una ayuda por jubilación anticipada, o está ya jubilado y percibe su pensión, o bien es un agricultor a tiempo parcial que tiene ingresos de fuera de la explotación, las posibilidades de que acometa la reconversión forestal de una parte o de toda la explotación aumentan considerablemente.

Si la Administración española dedica presupuestos y medios técnicos y humanos para la aplicación de estas ayudas, es posible que en los próximos años la superficie agrícola destinada a repoblación forestal crezca de modo significativo, especialmente en el tipo de tierras y zonas que hemos señalado.