

# Espacios forestales en España

## El territorio postergado



Xesús A. Lage Picos  
xalp@uvigo.es  
Universidad de Vigo

**E**n los últimos 40 años, hemos asistido en muchas regiones de España a la liquidación de los viejos regímenes agrarios, basados en el autoconsumo y en un sistema identitario referido a los valores de la comunidad rural, en favor de modelos agroindustriales donde los paisajes se transformaron desde el punto de vista ecológico y social. La foresta, los bosques, los montes se expandieron a costa de un mayor número de tierras carentes de gestión. Prolifera- ron las superficies forestales arbóreas, en detrimento de otras superficies. Perdieron peso los titulares de las explotaciones agrarias, a pesar de la medra en el número de hectáreas arboladas.

El modelo agroindustrial resultante ha sido incapaz de gestionar los montes con los mismos criterios de eficacia con los que se gestionan otras superficies agrarias o explotaciones ganaderas. La carencia de trabajos de mantenimiento o de gestión mínimos en un territorio donde avanzan los bosques, facilita el crecimiento espontáneo de biomasa vegetal, un combustible natural que eleva el riesgo de incendio.

Las vinculaciones de los propietarios con sus tierras y sus comunidades han cambiado. Las tie-

rras son ahora, ante todo, un capital patrimonial de origen familiar, al que muy pocos atienden. Las relaciones sociales, rotas las viejas formas de solidaridad vecinal, se ligan por un sistema de organizaciones e instituciones que median las relaciones entre sus miembros. Cuando las cosas se ponen feas y comienza a arder el bosque, saltan las alarmas. Muy pocas comunidades rurales son capaces de hacer frente por sí mismas a las labores de mantenimiento de los montes. Menos aún las que están habilitadas para hacer frente a los incendios forestales. De este modo, la responsabilidad de tener que hacer frente al riesgo y al combate del fuego recae sobre la Administración Pública y sobre sus responsables, los representantes políticos elegidos.

La sociedad exige tomar cartas en el asunto. Los montes, los bosques, los paisajes “no pueden arder”, “yo no puedo atenderlos, que los políticos hagan algo...”, que la Administración Pública haga frente a los desastres”. Los políticos elegidos para dirigir las Administraciones Públicas se ven obligados a atajar los daños ambientales provocados por los incendios, reeditando planes de lucha y extinción. Cada año se hace



▼  
**Atender a los paisajes agrarios en los que los bosques se extienden sin cuidado es una cuestión insalvable en la agenda de las políticas territoriales**

más cara la gestión de la catástrofe incendiaria, un suma y sigue que acumula ingentes cantidades de recursos, sin que la adopción de prácticas de gestión y mantenimiento de las masas forestales avance.

La gestión de los montes, de los bosques, puede ser considerada uno de los mayores retos de la sociedad española. Atender a los paisajes agrarios en los que los bosques se extienden sin cuidado es una cuestión insalvable en la agenda de las políticas territoriales. Existen múltiples formas de gestión en la búsqueda de la sostenibilidad de esas superficies. Las Administraciones Públicas son incapaces, con los recursos de que disponen, de atender a funciones de gestión y mantenimiento. Se necesita más gente y recursos, no sólo en las Administraciones encargadas de gestionar el territorio rural. Propietarios, comunidades rurales, sindicatos agrarios, responsables políticos, empresas de la madera, tejido asociativo, consumidores, usuarios..., han de buscar un acuerdo de mínimos que permita definir objetivos y dotar de recursos para atender a los paisajes rurales.

La gestión forestal es, pues, una de las asignaturas pendientes en la ordenación del territorio. Está claro que los modos de gestión y los destinos sociales que se le asignen a las superficies forestales requieren pensar, en cada caso, quién se hace cargo del mantenimiento o de la intervención cuando sea necesario.

Si se trata de un parque público urbano o de un club privado, estamos acostumbrados a ver personas ocupadas en su mantenimiento, y nos incomoda verlos descuidados. ¿Quién se ocupa de las superficies forestales? Si no sabemos quiénes son los responsables, en cada caso, de los

recursos y el uso que se hace de los mismos, ¿cómo lograr que esa parte sustancial del territorio tenga una gestión que permita compatibilizar usos y hacerlo sostenible?

### **Distribución de las superficies de monte y su titularidad**

En la rápida caracterización de los párrafos anteriores se afirmó que en España, en las últimas décadas, se han reducido las explotaciones agrarias y se han extendido los bosques. Hagamos repaso de los datos de las principales fuentes oficiales para obtener un perfil de estos dos procesos. Son tres los principales instrumentos que permiten hacer una distribución general de las superficies agrarias. Dos de ellos, el Censo Agrario y la Encuesta de Estructuras Agrarias (EEA), comparten el principal de sus objetos: “Analizar la situación de la agricultura española y seguir la evolución estructural de las explotaciones agrícolas”<sup>1</sup>. Sin embargo, los procedimientos seguidos para obtener la información no permiten comparar directamente los datos que proporcionan. Los censos son realizados en la totalidad de las explotaciones agrarias y recaban una información muy pormenorizada, mientras que en la EEA se entrevista sólo a los titulares de una muestra representativa, con menor exhaustividad.

El tercero de los instrumentos es el Inventario Forestal Nacional (IFN), que busca como primer objetivo suministrar “el máximo de información posible sobre la situación, régimen de propiedad y protección, naturaleza, estado legal, probable evolución y capacidad productora de todo tipo de bienes de los montes españoles”<sup>2</sup>. Los datos que proporciona esta fuente son resultado de un laborioso trabajo de campo que delimita las características de una amplia muestra de parcelas de monte, previamente cartografiadas a partir de fotografías aéreas. Nuevamente, objeto y procedimiento dan como resultado registros que no son cotejables con los que proporcionan las otras dos fuentes citadas.

Tomando en consideración los datos de estas fuentes, a pesar de las limitaciones mencionadas, se confirma la paulatina reducción de las explotaciones agrarias. En el primer Censo Agrario (1962), cuando España estaba inmersa en un intensivo proceso de industrialización, se registraron más de tres millones de explotaciones. Veinte años después, en los años de la reconversión industrial, el Censo Agrario de 1982 conta-

**Cuadro 1**  
**ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LAS SUPERFICIES (EN HA)**

EEA 2005	TODAS LAS TIERRAS*	CENSO AGRARIO 1999
1.069.748	Explotaciones	1.764.456
33.107.065	Hectáreas	42.180.951
<b>TIERRAS LABRADAS</b>		
1.011.822	Explotaciones	1.567.390
16.201.920	Hectáreas	16.920.359
<b>TODAS PARA PASTOS PERMANENTES</b>		
267.427	Explotaciones	421.374
8.653.209	Hectáreas	9.396.428
<b>SAU</b>		
1.062.809	Explotaciones	1.655.124
24.855.129	Hectáreas	26.316.787
<b>OTRAS TIERRAS</b>		
527.991	Explotaciones	912.010
8.251.935	Hectáreas	15.864.164
<b>ERIAL</b>		
50.053	Explotaciones	126.658
540.398	Hectáreas	1.911.384
<b>ESPARTIZAL</b>		
2.623	Explotaciones	4.774
87.071	Hectáreas	161.330
<b>MATORRAL</b>		
129.279	Explotaciones	298.333
1.923.719	Hectáreas	4.045.595
<b>ESPECIES ARBÓREAS FORESTALES</b>		
186.616	Explotaciones	380.614
4.848.433	Hectáreas	8.418.191
<b>OTRAS SUPERFICIES</b>		
365.301	Explotaciones	545.560
852.315	Hectáreas	1.327.664

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Estructuras Agrarias (EEA), 2005. Censo Agrario 1999.  
 \*Nota metodológica: Adviértase que el ámbito de los registros de las dos fuentes estadísticas no es el mismo. Reproducimos las precisiones metodológicas que hace el INE. En la Encuesta de Estructuras Agrarias la superficie total de tierras está constituida "por la superficie de todas las parcelas que integran una explotación agrícola", donde la explotación ha de cumplir al menos uno de los siguientes criterios: Han de tener "al menos 1 ha de Superficie Agrícola Utilizada (SAU)"; tener "al menos 0,2 ha SAU dedicadas a hortalizas, flores y plantas ornamentales al aire libre y en abrigo bajo cultivos en invernadero o frutales (incluidos cítricos) de regadío o viveros"; que en el Censo Agrario de 1999 tuviesen "una o más Unidades Ganaderas (UG) con un Margen Bruto Total (MBT) igual o superior a 0,75 Unidades de Dimensión Europea (UDE)". En el Censo Agrario la superficie total es la suma de todas las tierras de las explotaciones "cuya superficie total, en una o varias parcelas aunque no sean contiguas, sea igual o superior a 0,1 ha".

bilizó unas 632.000 explotaciones menos. En 1999, año del último Censo Agrario, la cifra se situó en 1.764.456; en menos de veinte años, otras 611.000 explotaciones dejaron la actividad. Las cifras de la EEA, aunque son más reducidas que las del Censo Agrario, dado el carácter más restrictivo de las explotaciones que se consideran<sup>3</sup>, dibujan también un claro retroceso de las explotaciones. De 1987, año de la primera en-

cuesta, donde se contabilizaron 1.773.000 explotaciones, se pasa diez años después a 1.202.200; los datos de la última encuesta (2005) dejan la cifra en poco más de un millón de explotaciones (véase cuadro 1).

Lo más visible de la evolución de la distribución general de las superficies de las dos fuentes anteriores apunta hacia una especialización productiva donde se incrementan las superficies de pastos permanentes, al tiempo que se reducen las superficies de las tierras labradas. Es de reseñar el esfuerzo realizado en las explotaciones por incrementar la dimensión de la superficie agraria utilizada (SAU) y mejorar la productividad por hectárea, a pesar de que estructuralmente su dimensión económica continúe siendo baja en comparación con la media de la UE<sup>4</sup>. En todo caso, alrededor de 1/3 de la superficie de las explotaciones (30% en el caso de la EEA de 2005; 37,6% en el Censo Agrario de 1999) corresponden a otras tierras, de las que más del 50% tenían especies arbóreas forestales (ver cuadro 1).

Es ineludible subrayar la responsabilidad social de los titulares de las explotaciones agrarias para con la gestión de las tierras de su propiedad, labor que contribuye a preservar el medio ambiente y el territorio. Sin embargo, en la práctica, los titulares de las explotaciones atienden preferentemente a la superficie agraria utilizada, dentro de una lógica que prioriza la gestión de los recursos que proporcionan ingresos regulares. Las clasificadas como "otras tierras" en las explotaciones son relegadas a la regeneración espontánea, sumándose a la desidia que se cierne sobre los montes o bosques españoles.

El examen de los datos de la distribución general de las superficies del IFN aporta una visión alternativa. Las cifras del IFN 2007 clasifican como forestal más de la mitad de la superficie geográfica española (54%), donde un 35% corresponde a distintas coberturas arbóreas: monte arbolado ralo, disperso, adhesionado, o con una "fracción de cabida cubierta igual o mayor al 20%" (ver el cuadro 2 y las definiciones que aparecen al pie).

La evolución de los montes en los diez años que median con respecto al IFN 1996 advierte de un rápido aumento de las superficies de uso forestal. Se expandió el monte arbolado a costa del desarbolado (1.475.417 ha menos) y de tierras de cultivo (860.497 ha). Se ratifica así una tendencia de incremento de los bosques, o si se quiere de la biomasa arbórea, ya que los bosques "cultivados" disputan el protagonismo a la evolución del arbolado resultado de regeneración es-

**Cuadro 2**  
**ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LAS SUPERFICIES (HA)**

AÑO DEL INVENTARIO	MONTE ARBOLADO NO ADEHESADO	BOSQUE ADEHESADO	MONTE ARBOLADO RALO Y DISPERSO	TOTAL MONTE ARBOLADO	MONTE DESARBOL.	TOTAL DE USO FORESTAL	TOTAL DE USO NO FORESTAL	TOTAL PROVINCIAL
IFN3 (2006-07)	14.539.046	1.719.127	1.457.815	17.715.988	9.743.490	27.459.478	23.133.467	50.592.945
IFN2 (1995-06)	10.025.918	1.596.640	2.282.099	13.904.657	12.079.404	25.984.061	24.611.952	50.596.012

Fuente: MMA. Subdirección de Política Forestal y Desertificación. Disponible en línea:

[http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/inventarios/ifn/ifn3/pdf/estapridac\\_04\\_06\\_2007.pdf](http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/inventarios/ifn/ifn3/pdf/estapridac_04_06_2007.pdf)

Nota metodológica: Se considera Superficie Forestal Arbolada al terreno poblado con especies forestales arbóreas como manifestación vegetal dominante y cuya fracción de cabida cubierta (FCC) es superior al 5%. Se compone de:

- Monte arbolado: terreno con arbolado cuya FCC  $\geq$  20%.
- Monte arbolado ralo:  $10\% \leq \text{FCC} < 20\%$ . También incluye los terrenos con especies de matorral o pastizal natural como manifestación vegetal dominante, pero con árboles de FCC entre 10 y 20%.
- Monte arbolado disperso: terreno ocupado por especies arbóreas como presencia vegetal dominante con una FCC entre 5% y 10%, igualmente incluye el terreno con especies de matorral o pastizal natural como manifestación dominante, pero con presencia de árboles forestales con FCC entre 5% y 10%. Representa la transición entre el monte arbolado y el monte desarbolado.
- Bosque adehesado: aquella formación arbolada FCC  $>$  5%, poblada habitualmente de árboles con aptitudes ganaderas de sus frutos o ramones, y en la que aunque el uso principal sea el ganadero, aparece un doble uso agrícola y forestal
- Monte desarbolado: aquel terreno poblado con especies de matorral y/o pastizal natural o con débil intervención humana, con presencia o no de árboles, pero con FCC  $<$  5%.

pontánea, o de la transición de superficies ralas o dispersas hacia formaciones arboladas de mayor densidad<sup>5</sup>.

Son las comunidades de la cornisa norte de la península, de Extremadura y de las islas Canarias donde las superficies forestales suponen más del 54,3% de su superficie geográfica, proporción de la media española. En la Región de Murcia, donde la superficie forestal es la más reducida respecto a su superficie geográfica, la proporción es del 43%. Además, con la excepción de las islas Canarias y Andalucía<sup>6</sup>, en todos los territorios del Estado la superficie arbolada supera a la desarbolada. Nuevamente, son comunidades del norte de la península y de Extremadura las de una mayor proporción de bosques con respecto a su superficie territorial. En esta ocasión, las islas Baleares se alinean con las regiones con mayor proporción territorial de superficie arbolada por encima de la media del Estado, mientras que las de La Rioja y Aragón se sitúan por debajo (ver cuadro 3).

Los montes en España son mayoritariamente propiedad privada: de particulares (70,4%) o comuneros (2,2%). La titularidad de entidades locales (22,3%) y de la Administración Pública estatal o autonómica (5,1%) suponen poco más de un cuarto de la propiedad (cuadro 4). Si antes se



aludió a la responsabilidad de los titulares de las explotaciones agrarias para con sus tierras, tras examinar los datos del IFN la responsabilidad se extiende a muchos otros propietarios que no son ni agricultores, ni ganaderos, además de la que

**Cuadro 3**  
**ESPAÑA Y CCAA. DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LAS SUPERFICIES (HA)**

	TOTAL ARBOLADO		TOTAL DESARBOLADO		TOTAL FORESTAL		SUPERFICIE GEOGRÁFICA
	Ha	% sup. geográfica	Ha	% sup. geográfica	Ha	% sup. geográfica	Ha
<b>España</b>	<b>17.715.988</b>	<b>35,0</b>	<b>9.743.490</b>	<b>19,3</b>	<b>27.459.478</b>	<b>54,3</b>	<b>50.599.000</b>
Andalucía	2.106.252	24,0	2.219.126	25,3	4.325.376	49,4	8.759.800
Aragón	1.577.991	33,1	1.030.321	21,6	2.608.312	54,7	4.772.000
Asturias	451.116	42,5	313.481	29,6	764.597	72,1	1.060.400
Baleares	186.377	37,3	37.224	7,5	223.601	44,8	499.200
Canarias	134.091	18,0	429.554	57,7	563.645	75,7	744.700
Cantabria	214.257	40,3	145.202	27,3	359.459	67,6	532.100
Castilla y León	2.982.317	31,7	1.825.414	19,4	4.807.731	51,0	9.422.500
Castilla-La Mancha	2.739.598	34,5	825.182	10,4	3.564.779	44,9	7.946.200
Cataluña	1.626.212	50,6	304.270	9,5	1.930.482	60,1	3.211.300
C. Valenciana	754.651	32,5	500.879	21,5	1.255.530	54,0	2.325.500
Extremadura	1.921.250	46,1	805.982	19,4	2.727.233	65,5	4.163.500
Galicia	1.405.452	47,5	634.123	21,4	2.039.575	69,0	2.957.400
Madrid	270.086	33,6	150.007	18,7	420.093	52,3	802.800
Murcia	316.292	28,0	169.727	15,0	486.019	43,0	1.131.300
Navarra	462.664	44,5	123.849	11,9	586.513	56,4	1.039.000
País Vasco	397.831	55,0	97.224	13,4	495.055	68,4	723.500
Rioja (La)	169.552	33,6	131.924	26,1	301.476	59,8	504.500

Fuente: Anuario de Estadística Forestal, 2005. MMA. Subdirección de Política Forestal y Desertificación.  
 Disponible en: [http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/montes\\_politica\\_forestal/estadisticas\\_forestal/pdf/6.pdf](http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/montes_politica_forestal/estadisticas_forestal/pdf/6.pdf)  
 Los valores de la Comunidad Valenciana son provisionales. Los de Andalucía son del IFN2.

atañe directamente a entidades y Administraciones Públicas.

### Viejos y nuevos problemas de la gestión territorial

Como se ha subrayado, fueron los viejos sistemas agrarios, con sus ajustados métodos de gestión, los que lograron una ordenación agraria del territorio. En ellos, todas las superficies desempeñaban una función delimitada, construyendo unos paisajes muy humanizados, en los que sólo los desastres podían hacer mella.

No intento aquí idealizar las viejas sociedades agrarias. Hace siglos que invitaban a la emigración ante la incapacidad de mejorar las condiciones de vida de muchos de sus moradores; y no se olvide que, en España, la roturación de tierras para obtener más cosechas o alimentar los ganados fue una de las razones históricas de la deforestación a la que se vieron sometidos los montes, que hacia mediados del siglo XIX se en-

contraban en mínimos históricos. Quiero resaltar, simplemente, la eficacia en el control y el mantenimiento de las superficies agrarias de un sistema desplazado sin una alternativa. Porque la modernización agraria del campo no ha sido alternativa capaz de sustituir la atención humana que requiere un territorio que forma parte de lo social. El bosque es un hecho social, producto y proceso del grado de conocimiento y capacidad organizativa de una sociedad (Lage, 2003).

Las Administraciones Públicas del Estado fueron atribuyéndose competencias sobre el territorio a medida que se disolvían las instituciones del Antiguo Régimen, y la propiedad privada de la tierra se convirtió en la forma de tenencia más extendida. Pero el voluntarismo de la Administración ha carecido históricamente de recursos para afrontar una ingente tarea, en la que muchos otros agentes sociales reclaman presencia.

Desde el siglo XIX, dos de los momentos en los que el Estado consigue actuar o emplear recursos en los montes españoles, dejando una im-

**Cuadro 4**  
**ESPAÑA Y CCAA. SUPERFICIE FORESTAL POR TITULARIDAD (HA)**

	Estado o CCAA	Entidades locales	Privados	Vecinales en mano común	Otros	Propiedad desconocida o dudosa	Total
<b>España</b>	<b>1.385.858</b>	<b>6.107.952</b>	<b>19.306.382</b>	<b>617.418</b>	<b>1.091</b>	<b>168</b>	<b>27.418.868</b>
Andalucía	509.661	493.808	3.321.908				4.325.378
Aragón	87.831	958.125	1.562.356				2.608.312
Asturias	11.997	331.062	413.068	8.471			764.598
Baleares	6.426	4.978	212.197				223.601
Canarias	27.327	82.438	453.580	300			563.645
Cantabria	166	257.489	101.803				359.458
Castilla y León	85.552	1.628.614	3.093.566*				4.807.732
Castilla-La Mancha	209.054	611.522	2.744.204*				3.564.779
Cataluña	94.517	3650.725	1.485.240				1.930.482
C. Valenciana	77.907	330.335	806.457		221		1.214.921
Extremadura	32.437	151.325	2.543.471				2.727.232
Galicia	36.935	8.444	1.385.550	608.646			2.039.574
Madrid	48.597	59.926	311.570				420.093
Murcia	58.040	85.262	342.717				486.019
Navarra	61.658	365.384	159.471				586.513
País Vasco	15.260	211.214	267.543*				495.055
Rioja (La)	22.493	177.302	1011.680				301.475

Fuente: IFN3 2006-07. Anuario de Estadística Forestal, 2005. MMA. Subdirección de Política Forestal y Desertificación.

Disponible en: [http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/montes\\_politica\\_forestal/estadisticas\\_forestal/pdf/6.pdf](http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/montes_politica_forestal/estadisticas_forestal/pdf/6.pdf)

Los valores de Andalucía y la Comunidad Valenciana son los del IFN2. \* Suma de propiedad privada más desconocida, al no haber sido posible separarla. En el caso del País Vasco sólo para la provincia de Vizcaya.

pronta en su evolución, fueron las primeras dos décadas de la dictadura franquista, y los más de tres lustros que median desde comienzos de los 90 hasta la actualidad. Los hechos que permiten sostener esta idea son: las repoblaciones acometidas por el Patrimonio Forestal del Estado, durante las décadas de los 40 y 50 del pasado siglo, y la descentralización político-administrativa que abrió paso al desarrollo de Planes Forestales y gestionó los Fondos Europeos de diversas políticas sectoriales.

En estos últimos lustros, el destino de los recursos dedicados al monte, enmarcados en la mayoría del territorio español dentro de las partidas dedicadas al medio ambiente o el desarrollo rural, no ha dejado de ser modesto en comparación con otras partidas de los Fondos Europeos; recursos de los que se detrae, año tras año, la financiación de los dispositivos de prevención y extinción de incendios. El problema estructural de fondo se mueve con insuficientes sinergias. El número de incendios sigue siendo elevado. Los años en que las condiciones meteorológicas son especialmente se-

cas, el riesgo de la extensión descontrolada de los incendios hace mella en los paisajes.

Bien es cierto, no es justo olvidarlo, que la descentralización regional a las comunidades autónomas ha contribuido a una gestión más próxima, flexible y operativa de los fondos públicos destinados a la atención de las superficies forestales. Pero ni los planes forestales regionales, ni las leyes de montes han conseguido generar sinergias o suscitar esfuerzos que cambien radicalmente el enfoque de la gestión forestal del territorio. El intensivo cambio en la transformación del poblamiento del territorio español desde los años 50 del pasado siglo ha deparado una intensiva concentración de la población en espacios que se han urbanizado, en paralelo al despoblamiento del medio rural. Lo rural ha perdido peso demográfico cuantitativamente, si bien ha diversificado su composición social, diversificado la base de su actividad económica, y reforzado su papel como soporte de significados: los territorios rurales son ahora mucho más heterogéneos (Camarero, 1991; Camarero y González, 2005).

▼  
**Los montes en España son mayoritariamente propiedad privada: de particulares (70,4%) o comuneros (2,2%)**

Pero con independencia de que los sistemas de poblamiento sean ahora más diversos, complejos y comunicados de lo que lo han sido históricamente, las políticas de gestión territorial siguen estando poco integradas. Generalmente focalizada en la delimitación de suelos y prescripción de usos, y manejada por funcionarios y políticos locales, la gestión territorial se limita con mucha frecuencia a concentrarse en la gestión de lo urbano y sus distintas posibilidades (metropolitano, conurbano, áreas urbanas, periurbano...), descuidando la atención sobre el resto del territorio. Además, las lecturas, representaciones, usos y prescripciones que se hacen del territorio, son muy fragmentarias. Las mancomunidades de municipios, las comarcas, las delimitaciones de zonas protegidas, las colaboraciones interprovinciales, interregionales y transfronterizas, las cuencas hidrográficas o los distritos forestales son figuras que intentan con distinta suerte actuaciones cooperativas sobre el territorio español. Sin embargo, la norma sigue siendo la descoordinación. La complejidad de un territorio profundamente transformado en las últimas décadas da la impresión de ser inmanejable.

Administraciones Públicas y representantes políticos son agentes que operan en un entorno social más amplio. Propiedad, empresarios agrarios, población rural, industriales, agencias y promotores inmobiliarios, clases medias urbanas, son copartícipes de una proliferación de usos sobre las superficies forestales difíciles de regular o controlar. La conflictividad por usos, competencias y representaciones de los bosques está al orden del día. Si, como parece, la sociedad española asu-

me gradualmente la trinitaria funcionalidad ambiental, económica y social de los espacios forestales, y el deseo de su gestión sostenible, como se recoge en la Ley de Montes (10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre), el reto social reside en avanzar en la dirección que en ésta se prescribe. Las deficientes condiciones de la gestión forestal actúan como obstáculo infranqueable para responder a las demandas sociales que se proyectan sobre el territorio.

### La gestión e integración territorial de las superficies forestales

Resulta temerario recetar fórmulas ante problemas de la complejidad que nos ocupa. Sin embargo, se puede tomar nota de ciertas experiencias de gestión de las superficies forestales que muestran caminos posibles de cómo actuar sobre esa parte esencial del territorio. Un primer referente obligado consiste en fijarse en la experiencia acumulada por propietarios, comunidades, entes locales o corporaciones públicas, que vienen realizando una gestión ejemplar del monte. Hacer un inventario de todas esas experiencias resulta útil, tanto en la identificación de las condiciones que hacen posible la gestión forestal sostenible como en su divulgación.

Es importante poder emplear referentes que visibilicen que es posible llegar a acuerdos y compromisos entre agentes sociales diversos, para hacer posible el tratamiento sostenible de las superficies forestales y su inserción en la ordenación de los usos del territorio. Se requieren esas imágenes positivas para contrarrestar el desánimo, la impotencia, la impassibilidad que alimentan las informaciones o la imagen directa del monte, los bosques o el sector forestal como espacios de conflicto y de calamidad. En España existen ejemplos de montes cuya gestión resulta ejemplar por todo el territorio. Parece conveniente identificarlos, realizar un examen de qué es lo que se hace, quién, cómo, por qué, para qué, como paso previo para seleccionar referentes de actuación y compartir conocimientos.

En esta dirección existe el precedente de una Red Internacional de Bosques Modelo (RIBM), cuyo origen se remonta a la propuesta hecha por Canadá en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de Río de Janeiro, en 1992. El bosque modelo toma como unidad geográfica una extensión donde se puedan concretar los valores





ambientales, sociales y económicos; se asienta en la participación inclusiva, transparente y corporada de agentes sociales, asociados para colaborar en la consecución de prioridades consensuadas para con el territorio acotado, y tiene como propósito la sostenibilidad de los bosques locales de un territorio a través de la gestión de usos y la participación social<sup>7</sup>.

En Europa, ha sido Suecia la pionera en acoger la idea del enfoque de los bosques modelo, dando origen en 2004 a un consorcio entre países en la región del mar Báltico para implementar, “un modelo de cooperación intersectorial y transfronteriza del sector forestal basado en el manejo y uso sustentable de los recursos forestales”, donde se presta especial interés a “la propiedad en pequeña escala y las unidades forestales privadas”, lo que resulta de especial interés pensando en la titularidad de las superficies forestales en España<sup>8</sup>.

Otro ejemplo de experiencias en la búsqueda de articular nuevas formas de gestión de las superficies forestales es la de acogerse a la certificación forestal. La certificación forestal se define en el Plan Forestal Español (2002: 26) como: “un proceso por el cual una tercera parte (independiente) asegura mediante una declaración escrita que un producto, proceso o servicio cumple unos determinados requisitos y exigencias..., la certificación forestal debe ser una iniciativa privada..., los gobiernos no deben tener en ella más

papel que el de ser propietarios forestales, y no es deseable la implantación por ley de un esquema de certificación. Más aún, por existir varios esquemas, los gobiernos deben ser absolutamente respetuosos para no interferir con la competencia entre ellos, manteniéndose neutrales”. Es decir, la certificación forestal pretende garantizar “la calidad de la gestión forestal practicada por un determinado gestor, conforme a unas normas o principios establecidos. El proceso puede continuar con la verificación de la cadena de transformación y comercialización, la llamada custodia, de los productos con origen en los bosques certificados, y el posterior etiquetado de los mismos” (Greenpeace, 2004: 4).

En España son dos los principales sistemas de certificación de referencia: el del Consejo de la Administración Forestal (Forest Stewardship Council, FSC), promovido por WWF Adena y Greenpeace; y el Sistema Paneuropeo de Certificación Forestal (PEFC), impulsado por el sector forestal privado. En ambos casos, y en lo que concierne a la ordenación de usos del territorio, se utiliza el concepto de Unidades de Gestión Forestal para contemplar el criterio de la sostenibilidad de las superficies, prescribiendo la obligatoriedad de un documento técnico o plan de ordenación forestal.

La implantación de ambos sistemas en España es desigual: el FSC ha certificado 132.653 ha<sup>9</sup>, mientras que se han acogido 1.047.649,7 ha al certifi-

cado PEFC<sup>10</sup>. La progresiva y rápida adopción del sistema de certificación PEFC (constituido en 1999) está auspiciada desde las Administraciones Públicas de las CCAA y asociaciones privadas del sector forestal, interesadas, especialmente, por acogerse a la modalidad de certificación regional, uno de los niveles de certificación PEFC. Buscan con ello, entre otros objetivos, garantizar en el mercado que la madera producida procede de un bosque gestionado con criterios de sostenibilidad. En todo caso, la certificación forestal, reconocida como instrumento para “vincular el comercio de los productos forestales con la gestión sostenible de los montes” (en la Ley 10/2006, Exposición de motivos), obliga a mirar al bosque con nuevos ojos y a pensar cómo afrontar su gestión, un punto de partida para sacar a las superficies forestales de su postergación.

### Conclusiones

Las superficies forestales españolas constituyen, como se ha pretendido mostrar, un espacio ineludible en la planificación territorial, especialmente desde que la modernización de las estructuras productivas, el despoblamiento rural y el abandono de la actividad agraria desplazaron definitivamente los usos y formas de gestión tradicionales.

Los bosques se extienden en España, y se les exige que respondan a nuevos criterios ambientales, sociales y económicos. Se pretende, ade-

más, que los usos que se concreten en los mismos puedan ser compatibles y sostenibles. Pero el análisis del estado de gestión de las superficies arboladas pone de relieve enormes deficiencias que las someten a un elevado riesgo de incendio, amenazando las expectativas suscitadas. Los bosques, los montes, casi todo lo que se relaciona con el sector forestal, se convierten en un espacio de desencuentros entre actores sociales que se sienten impotentes para atajar tal estado de cosas. Cuando el incendio forestal campa por la geografía, las miradas se vuelven hacia los políticos y las Administraciones Públicas, que responden con costosos dispositivos de extinción.

Las políticas de ordenación territorial, concentradas en la gestión urbana y la dotación de infraestructuras, se han mostrado incapaces de responder a una complejidad que ya no es exclusiva de los espacios urbanos. Se han transformado los entornos social y físico, haciendo necesario contemplar los espacios rurales y las superficies forestales desde perspectivas de integración y sostenibilidad. Las experiencias de los bosques modelo o las certificaciones forestales abren nuevos horizontes para los montes españoles. La actuación por medio de unidades de gestión forestal en los bosques locales de un territorio, a través de la participación social corporada, hace albergar esperanzas en la modificación de las condiciones estructurales que bloquean la gestión de las superficies forestales españolas. ■

### ▼ Notas

- <sup>1</sup> Ver, en la página web del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)), las metodologías del Censo Agrario (1999) [http://www.ine.es/daco/daco42/agricultura/meto\\_censoag99.doc](http://www.ine.es/daco/daco42/agricultura/meto_censoag99.doc), y de la Encuesta de Estructuras Agrarias (2005) [http://www.ine.es/daco/daco42/agricultura/meto\\_2005.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/agricultura/meto_2005.pdf)
- <sup>2</sup> Ver en <http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/inventarios/ifn/historia/index.htm#4>, la delimitación de objetivos y procedimientos.
- <sup>3</sup> Véase la nota metodológica del pie del cuadro 1.
- <sup>4</sup> MAPA. *Hechos y cifras de la agricultura, la pesca y la alimentación en España*. 8ª ed. rev., act. y amp. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006, p. 44.
- <sup>5</sup> Ver “Bosque Españoles y su Evolución”, del *Inventario Forestal Nacional* en la siguiente página: [http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/inventarios/ifn/bosques\\_evolucion/index.htm](http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/inventarios/ifn/bosques_evolucion/index.htm)

<sup>6</sup> En Andalucía, el dato recogido en el cuadro 3 corresponde al II IFN 1996. Si en ese inventario la superficie forestal desarbolada superaba por muy escaso margen a la arbolada, es muy probable que la situación se haya invertido en el transcurso de la década. Lo sabremos cuando se hagan públicos los datos del III IFN para este territorio, que es el que cierra su elaboración.

<sup>7</sup> Ver la página web de la Red Internacional de Bosques Modelo: [http://www.imfn.net/es/ev-22891-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.imfn.net/es/ev-22891-201-1-DO_TOPIC.html)

<sup>8</sup> Se han tomado las citas de la página web de la Red Internacional de Bosques.

<sup>9</sup> Fuente: Forest Stewardship Council, marzo de 2008, en: [http://www.fsc.org/keepout/en/content\\_areas/92/1/files/2008\\_03\\_31\\_FSC\\_Certified\\_Forests.pdf](http://www.fsc.org/keepout/en/content_areas/92/1/files/2008_03_31_FSC_Certified_Forests.pdf)

<sup>10</sup> Fuente: PEFC España, Noticias PEFC/14-1-1, nº especial, nov. 2007, en: [http://www.pefc.es/06/boletin/Boletin%20PEFC\\_especial2007.pdf](http://www.pefc.es/06/boletin/Boletin%20PEFC_especial2007.pdf)

### ▼ Referencias bibliográficas

CAMARERO, L. A. (1991), “Tendencias recientes y evolución de la población rural en España”, *Política y sociedad*, nº 8, pp. 13-24.  
GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. y L. A. CAMARERO (2005), “Los procesos recientes de transformación de las áreas rurales españolas: una lectura desde la reestructuración ampliada”, *Sociología* (revista del Depto. Sociología de la Univ. de Porto), nº 15, pp. 95-123.  
GREENPEACE (2004), “¿Qué es un certificado forestal?”, *Guías para un consumo responsable de productos forestales*, 1. Dis-

ponible en: <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/que-es-un-certificado-forestal.pdf>

LAGE, X. A. (2003), *Bosque, sociedad y cultura forestal en Galicia*, Vigo, Serv. Publicaciones Univ. de Vigo-Consellería Medio Ambiente de la Xunta de Galicia.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (2002), *Plan Forestal Español*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, pp. 26-27, en: [http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/montes\\_politica\\_forestal/estrategia\\_monte/pdf/pfe.pdf](http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/montes_politica_forestal/estrategia_monte/pdf/pfe.pdf)