

# LA RESTAURACIÓN DE PAISAJES FORESTALES A TRAVÉS DE LA FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRARIAS

## Forest landscape restoration through the afforestation of agricultural land

C. Montiel Molina<sup>1</sup> y L. Galiana Martín<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid. Ciudad Universitaria, s/n. 28040-MADRID (España). Correo electrónico: crismont@ghis.ucm.es

<sup>2</sup> Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid. Campus de Cantoblanco. 28049-MADRID (España). Correo electrónico: luis.galiana@uam.es

### Resumen

El Programa de Forestación de Tierras Agrarias, desarrollado en aplicación del Reglamento (CEE) 2.080/92, y posteriormente del Reglamento (CEE) 1.257/99, no sólo ha implicado el logro de los objetivos establecidos en la reglamentación (cambio de uso del suelo y asignación a los agricultores de funciones complementarias a la producción), sino que ha introducido igualmente significativas transformaciones en el paisaje. Estas merecen diferentes valoraciones en función de las condiciones ambientales y socioeconómicas en que se han llevado a cabo las actuaciones. A lo largo del período 1993-1999 se han forestado, con el apoyo financiero comunitario, 435.737 hectáreas en el país. La mayor parte de esta superficie son tierras agrarias de baja productividad, abandonadas desde los años 60, donde la regeneración espontánea de la vegetación había consolidado ya dinámicas de restauración de los ecosistemas forestales. En general, las plantaciones llevadas a cabo han supuesto la diversificación paisajística de los espacios rurales y la mejora del patrimonio forestal. No obstante, han sido notables las consecuencias paisajísticas de la inadecuación de los reglamentos comunitarios a la especificidad del contexto regional mediterráneo.

Palabras clave: *Monte mediterráneo, Reforma de la PAC, Paisaje, Forestaciones*

### Abstract

The Afforestation of Agricultural Land Programme -under EEC Regulation 2080/92 and, subsequently, EEC Regulation 1257/99- has contributed toward the achievement of the goals set in the aforementioned regulations: changing land use and assigning duties additional to production to farmers. The Programme has also brought about meaningful changes in the landscape. The latter must be assessed differently according to the environmental and socio-economic conditions in which measures were taken. In 1993-1999, European financial support went to afforest 435,737 hectares. Most of that surface consists of low productivity farmland that had been abandoned since the 60s, where spontaneous regeneration had already consolidated restoration dynamics of forest ecosystems. The planting done so far has overall diversified the landscape of rural areas and enhanced our forest heri-

tage. However, the ECC regulations do not respond to the specificity of the Mediterranean regional context, which has had remarkable consequences on the landscape.

Key words: *Mediterranean forests, CAP reform, Landscape, Afforestations*

## INTRODUCCIÓN

La forestación de tierras agrarias ha sido una de las medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC de 1992 que ha tenido mayores consecuencias territoriales y socioeconómicas en las regiones mediterráneas españolas, por ser también la mejor financiada. Su aplicación se ha llevado a cabo a través del Programa de Forestación de Superficies Agrarias en España, complementado por 17 Programas Regionales y cuyo período de aplicación inicialmente previsto (1993-1997), fue prorrogado al período 1998-2000, al no cumplirse todos los objetivos. Se trata de un programa de actuaciones de la PAC, aunque el destino forestal de las superficies afectadas le aproxima y vincula a los planteamientos de la política forestal.

El primer comentario que necesariamente suscita el Programa de Forestación de Superficies Agrarias es la ambigüedad del término que maneja. El concepto “agrario” engloba, en español, tanto lo agrícola o agropecuario como lo forestal; y esto, unido a la propia especificidad del monte mediterráneo, donde frecuentemente coexisten o se suceden los usos agrosilvopastorales, introduce un clima de confusión conceptual que favorece el acceso a estas ayudas de todo tipo de tierras rurales, incluidas las propiamente forestales, las cuales *a priori* no deberían ser objeto de este Programa (MONTIEL *et al.*, 1999). De hecho, el Real Decreto 152/1996 incluye en la enumeración de superficies agrarias susceptibles de acogerse a las ayudas a los “montes de alcornocal” y el “monte abierto y dehesas, siempre que las copas de arbolado no cubran más del 20% de la superficie y se utilice principalmente para pastoreo”.

Así, buena parte de las parcelas forestadas son terrenos que habían sido abandonados y que se encontraban en diferentes estadios de evolución espontánea hacia la reinstalación de la cubierta forestal cuando se llevaron a cabo las

plantaciones. Muchas forestaciones se han ejecutado sobre ecosistemas forestales (dehesas, retamares, atochares...). Y todo ello favorecido por una normativa confusa que permite la transformación de “monte abierto” y de “erial a pastos”, al tiempo que explicita que “en ningún caso pueden ser tierras abandonadas” y, por tanto, han de estar produciendo renta en las explotaciones.

En estas condiciones, los resultados territoriales y paisajísticos de la forestación de tierras agrarias han sido muy heterogéneos. Varios trabajos han puesto de manifiesto la existencia de marcadas diferencias en los resultados del Programa Nacional de Forestación de Tierras Agrarias entre las diferentes regiones españolas (BONA *et al.*, 1997; GÓMEZ-JOVER & JIMÉNEZ, 1997; MONTIEL *et al.*, 2003), como consecuencia no sólo de los contrastes ecológicos, históricos y socioeconómicos, sino también de las diferencias en las decisiones y en los medios con que la Administración Autónoma ha dirigido en cada caso la aplicación de esta medida comunitaria. El objetivo de este trabajo ha sido tipificar los trabajos de forestación de tierras agrarias desarrollados en las diferentes Comunidades Autónomas, manejando criterios socioeconómicos y territoriales, y evaluar su contribución a la restauración de los paisajes forestales.

## MATERIAL Y MÉTODOS

La primera fase de nuestra investigación ha consistido en el análisis del texto y de la aplicación de los reglamentos comunitarios sobre medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC y de las disposiciones nacionales y regionales que trasponen dicha normativa al derecho español. En concreto, se ha considerado el Reglamento (CEE) nº 2.080/92 por el que se estableció el régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, y el

correspondiente Real Decreto 378/93, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales, y que fue posteriormente modificado por el Real Decreto 152/96. Igualmente, se ha considerado el Reglamento (CE) nº 1.257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural, que continúa el proceso de Reforma de la PAC iniciado en los años ochenta e insiste en la importancia de los instrumentos agroambientales, especialmente en la forestación de tierras agrarias; el Reglamento (CE) nº 1.750/1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del anterior, y el Real Decreto 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas.

En segundo lugar, se han analizado y evaluado los resultados del *Programa marco nacional de forestación de superficies agrarias*, desarrollado en España entre 1993 y 2000, a partir de los datos estadísticos obtenidos en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y en varias administraciones autonómicas, así como los expedientes tramitados en Madrid y en la Comunidad Valenciana. La valoración de las actuaciones desarrolladas se ha llevado a cabo utilizando criterios socioeconómicos, territoriales y paisajísticos. Para ello se ha empleado técnicas geográficas de trabajo de campo, aplicadas sobre una muestra de actuaciones representativa de las diferentes categorías territoriales identificadas a escala regional. De esta manera se ha logrado tipificar las superficies forestadas y reconocer los efectos paisajísticos de las forestaciones.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados del Programa Nacional de Forestación de Superficies Agrarias han sido la suma de un conjunto desordenado de actuaciones puntuales y desarticuladas, de viabilidad compleja, como consecuencia de la ausencia de una estrategia de carácter global claramente definida. La distribución geográfica de las forestaciones en las diferentes regiones y provincias mediterráneas españolas no ha estado realmente dirigida ni condicionada por las administraciones autonómicas, sino que ha obedecido a la res-

puesta espontánea de los titulares de tierras agrarias a las sucesivas convocatorias anuales. En general, la gestión del Programa se ha caracterizado por la falta de planificación y la ausencia de criterios técnicos y territoriales (MONTIEL *et al.*, 2003). No obstante, la magnitud de la superficie total forestada demuestra que nos encontramos ante una iniciativa sectorial cuyas repercusiones territoriales y paisajísticas –aún difíciles de calibrar– son innegables (Cuadro 1).

En cuanto a los usos agrarios sustituidos por las forestaciones, la mayor parte de la superficie plantada son antiguos pastizales improductivos desde hace más de diez años. Tras los pastizales, la categoría catastral más frecuente en los expedientes tramitados es el secano. Pastizales y secano suponen conjuntamente el 70% de la superficie forestada y, junto con el “monte bajo” y “labor o labrado con encinas en secano”, alcanzan el 90,15% de la superficie forestada.

Aunque el actual marco legal, definido a partir del Reglamento (CE) nº 1.257/1999, subsana algunos problemas de inadecuación de las disposiciones comunitarias a la especificidad mediterránea que planteaba la normativa anterior, sigue existiendo problemas de formulación y de interpretación. Es cierto que en su enunciado, el Real Decreto 6/2001 sustituye el término de “*explotaciones agrarias*” empleado por el Real Decreto 378/93, por el de “*tierras agrícolas*”. Pero, en la enumeración de categorías catastrales susceptibles de recibir ayudas para forestación sigue incluyendo los “*eriales a pastos*”, basándose en una definición técnica objetiva que encubre la realidad territorial y paisajística de estos terrenos en España. Según el Real Decreto 6/2001, se entiende por eriales a pastos “*aquellas tierras agrícolas con orientación técnico-económica ganadera*”. Sin embargo, lo cierto es que en la mayor parte de los casos, y en función de las dinámicas socioeconómicas recientes, los eriales a pastos constituyen ecosistemas forestales consolidados (matorral y monte bajo), donde hace tiempo dejó de existir aprovechamiento ganadero, y cuya situación actual es el resultado de un proceso de abandono de aprovechamientos iniciado en los años sesenta. La concentración de la mayor parte de las forestaciones sobre este tipo de terrenos ha tenido consecuencias territoriales y paisajísticas que subrayan la espe-

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SUPERFICIE PREVISTA (ha)	SUPERFICIE FORESTADA (ha)	% FORESTADO/PREVISTO
ANDALUCÍA	250.000	154.072	61,62%
ARAGÓN	30.880	4.761	15,4 %
ASTURIAS	15.080	7.705	51,1 %
BALEARES	6.080	949	15,6 %
CANARIAS	5.560	-	0,0 %
CANTABRIA	3.560	492	13,8 %
CASTILLA-LA MANCHA	126.113	64.474	51,1 %
CASTILLA Y LEÓN	110.000	89.018	80,9 %
CATALUÑA	23.720	1.640	6,9 %
EXTREMADURA	89.000	41.687	46,8 %
GALICIA	65.000	24.866	38,2 %
MADRID	10.000	6.019	60,2 %
MURCIA	9.080	6.573	72,4 %
NAVARRA	4.500	1.447	32,2 %
LA RIOJA	4.000	1.369	34,2 %
COM. VALENCIANA	23.520	6.251	26,6 %
PAÍS VASCO	30.500	24.414	80,0 %
TOTAL	806.593	435.737	54,0 %

**Cuadro 1.** *Objetivos previstos y resultados del Programa de forestación de tierras agrarias (1993-1999). Fuente: Dirección General de Desarrollo Rural (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) y Junta de Andalucía (MONTIEL et al., 2003)*

cificidad del ámbito mediterráneo y la necesidad de tomar en consideración esta singularidad a la hora de definir las políticas territoriales.

En este contexto, las plantaciones llevadas a cabo no siempre han tenido éxito, pero han contribuido a la diversificación de las especies colonizadoras de estos terrenos, especialmente mediante la introducción de frondosas y, sobre todo, a reforzar la vocación forestal de estos espacios. La elección de especie y el método de forestación (preparación del suelo, plantación y trabajos de mantenimiento) son los principales parámetros para valorar el impacto paisajístico de las forestaciones. En general, las forestaciones de tierras agrarias causan un gran impacto paisajístico como consecuencia no sólo del empleo de protectores, sino también de la introducción de nuevas especies en ámbitos locales o comarcales y a través de la creación de “*rodales forestales*” en municipios y comarcas con escasa proporción de superficie forestal. El impacto visual de las plantaciones suele ser muy marcado, pero no necesariamente negativo. En algunos casos han permitido mejorar y recuperar terrenos degradados situados en la proximidad de áreas urbanas.

Partiendo del reconocimiento del gran número de factores que influyen en el éxito de la plantación, es ineludible reconocer que la clave del éxito o del fracaso de la forestación reside, en el ámbito mediterráneo, en la garantía y ejecución de las labores de mantenimiento. El trabajo de campo realizado ha permitido comprobar el contraste entre explotaciones con diferente nivel de cuidado de las plantaciones. Estas labores están muy asociadas al tipo de propietario, observándose marcadas diferencias entre los casos extremos de las explotaciones pertenecientes a agricultores jubilados que tienen una casi total dedicación a la forestación, y las actuaciones llevadas a cabo en grandes fincas de uso principal cinegético y propietarios no vinculados al mundo rural. En general, las primeras apenas presentan marras y muestran un excelente estado de crecimiento. Las labores de mantenimiento que condicionan esta situación, propias casi siempre de técnicas de cultivo agrícola, conforman, no obstante, un paisaje de “*cultivo de árboles forestales*” de una marcada regularidad y homogeneidad desde el punto de vista paisajístico. Sin embargo, en el segundo caso los resultados más frecuentes son

marras generalizadas a partir del segundo o tercer año por abandono de la plantación. Tras el fracaso de la forestación, normalmente se aprecia la continuidad de las dinámicas forestales preexistentes y apenas quedan huellas de la actuación realizada, salvo los protectores de las plantas.

Junto a la elección de especie y al método de forestación empleado, es también fundamental el tamaño y la disposición geográfica de la actuación. A pesar de la magnitud de las cifras estadísticas, no siempre se logra aumentar el perímetro de los bosques, crear nuevas masas forestales o diversificar el paisaje. Puede ocurrir incluso que la actuación llevada a cabo suponga un impacto paisajístico negativo, al alterar estructuras tradicionales de gran valor ecológico y cultural (LACASTA & MATA, 2000: 228). En muchos casos, el total de la superficie forestada por el solicitante de la ayuda contrasta con la pequeña talla e irregular perímetro del gran número de parcelas en las que aparece fragmentada la actuación. En realidad, las plantaciones suelen localizarse en los terrenos más marginales de la explotación y responden a una estrategia de "rellenar huecos" que, en muchos casos, favorece más la homogeneización y banalización que la diversificación paisajística. En consecuencia, resulta necesario contar con una estrategia coherente a escala regional y con una planificación a escala comarcal de las forestaciones de tierras agrarias, que garantice la conservación de los valores paisajísticos de los espacios rurales y favorezca su mejora y diversificación.



**Figura 1.** Restauración de paisajes forestales degradados en la comarca de Huéscar (Granada)

## CONCLUSIONES

La confusión conceptual que caracteriza a la normativa sobre forestación de tierras agrarias en España, pone de manifiesto la dificultad de aplicar el espíritu de la Reforma de la PAC (reducir excedentes y diversificar rentas y funciones agrarias) en la Europa mediterránea, debido fundamentalmente a la escasa productividad forestal en la región. La falta de consideración por los reglamentos comunitarios de la especificidad mediterránea ha provocado que el desarrollo normativo nacional y regional en España haya optado por definir un marco de permisividad en la admisión de solicitudes, que se ha plasmado en resultados ecológicos, socioeconómicos y paisajísticos muy variados.

La forestación de tierras agrarias ha sido, en muchos casos, una alternativa para tierras ya abandonadas, que ha favorecido la restauración de paisajes forestales degradados, afectados en ocasiones por el riesgo de desertización. En este sentido destacan las forestaciones realizadas en tierras marginales (cuestas y taludes) de grandes fincas de producción agraria (Figura 1). En otros casos las forestaciones han permitido conservar el suelo y el patrimonio cultural de los paisajes de terrazas, al tiempo que se ha recuperado la vocación forestal original de las tierras roturadas en épocas de mayor presión demográfica y socioeconómica (Figura 2). Pero la forestación de tierras agrarias ha contribuido también a la homogeneización y banalización del paisaje forestal cuando ha afectado a parcelas enclavadas en superficies forestales que desempeñaban una



**Figura 2.** Forestación de terrazas de cultivo abandonadas en Morella (Castellón de la Plana)



**Figura 3.** Forestación de quejigos en un enclavado agrícola de un monte de frondosas (Hinojosa, Soria)

función ecológica y paisajística fundamental como elemento de diversificación, complementariedad y contraste (Figura 3). En suma, las forestaciones de tierras agrarias ofrecen oportunidades interesantes para la restauración del paisaje forestal en el ámbito mediterráneo, pero sus efectos dependen en gran medida de la adaptación, orientación y aplicación de las políticas territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- BONA, L.; ARAMBURU, M.P. Y CIFUENTES, P.; 1997. Seguimiento del Programa de Reforestación de Tierras Agrarias en su contexto medioambiental y socioeconómico. *En*: F. Puertas Tricas y M. Rivas (eds.), *Actas del I Congreso Forestal Hispano-Luso y II Congreso Forestal Español IRATÍ-97*, VI: 21-26. Gráficas Pamplona. Pamplona.
- GÓMEZ-JOVER, F. Y JIMÉNEZ, F.J.; 1997. *Un programa de forestación de superficies agrarias (Legislación y aplicación)*. MAPA. Madrid.
- LACASTA, P. & MATA, R.; 2000. Medidas agroambientales y forestación de tierras agrarias en Madrid: Consideraciones desde un espacio rural metropolitano. *En*: A. Paniagua (ed), *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*: 213-244. C.S.I.C. Madrid.
- MONTIEL, C.; FERRERAS, C. Y ÁLVAREZ, P.; 1999. El Plan de Forestación de Superficies Agrarias de la Comunidad de Madrid 1993-1997: Valoración territorial y paisajística. *En*: *El Territorio y su imagen. Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles* 1:179-190. Universidad de Málaga-AGE. Málaga.
- MONTIEL, C.; GALIANA, L. Y NAVARRO, R.; 2003. Participación de las sociedades rurales en la forestación de tierras agrarias. *En*: J. S. García Marchante y C. Vazquez Varela (eds.), *Las relaciones entre las comunidades agrícolas y el monte*: 93-124. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.