

LA POLITICA FORESTAL DE LA C.E.E.

Juan DE LA RIVA FERNANDEZ
Universidad de Zaragoza

Resumen: *En el presente trabajo se hace una revisión de las actuaciones que en materia de política forestal ha realizado la Comunidad Económica Europea desde su origen. Tras una breve panorámica del bosque en la C.E.E. y de las características de la información estadística existente para esta materia, se hace un recorrido histórico por la legislación aprobada, así como por los sucesivos intentos de la Comisión para proponer al Consejo la adopción de una política forestal común. Se concluye con el comentario de las disposiciones adoptadas en mayo de 1989, bajo presidencia española, sobre el Programa de Acción Forestal.*

Abstract: *This work analyses the actuations that in forestry policy EEC has been carrying out since its creation. After taking into consideration the EEC forest and the characteristics of stadic information which lies in this subject, an historic trip is made following the adopted legislation, as well as on the consecutive attempts of the Commission in proposing to the Concil the adoption of a common forestry policy. We conclude with the analysis of the May, 1989, adopted under the Spanish Presidency dispositions about the Forestal Action Programme.*

PALABRAS CLAVE: POLITICA FORESTAL, CEE, BOSQUE CEE, LEGISLACION CEE.

Sumario: Introducción.- La necesidad de una política forestal común.- La estadística forestal de la C.E.E.- Los bosques en la Comunidad Económica Europea.- Las actuaciones de la Comunidad en el sector forestal.- Conclusiones.- Bibliografía.-

INTRODUCCION

Dada la importancia capital del bosque, tanto en sus funciones ecológicas como productivas o de recreo, la silvicultura debería haber sido considerada en sí misma y con una cierta relevancia, a la hora de definir la Política Agrícola Común. Por el contrario, el bosque, y más concretamente, la madera, quedaron excluidos de la relación de productos agrícolas del Anexo II del Tratado de Roma (no así el corcho, del que la C.E.E. es principal productor desde su última ampliación). Hasta las últimas disposiciones en materia forestal, el bosque se ha ignorado o se ha considerado como subsidiario de la

agricultura, como su "pariente pobre", a lo que han contribuido intereses de diverso tipo. El presente trabajo pretende referir, si quiera brevemente, los avatares de la política forestal en la C.E.E. y los laudables e incansables intentos de la Comisión para proponer al Consejo la adopción de una estrategia común en el sector forestal, objetivo sólo parcialmente conseguido con la aprobación de los Reglamento de Mayo de 1989, bajo la presidencia española de la Comunidad. Parece necesario, para ello, caracterizar brevemente los bosques comunitarios recogiendo algunos datos globales aportados por las estadísticas oficiales, así como hacer un repaso a éstas y conocer la información que aportan. El tratamiento del bosque es un elemento más dentro de la política en materia de medio ambiente, pudiéndose considerar también desde ésta perspectiva más amplia; aquí se van a tratar, no obstante, de forma restringida las medidas específicas sobre el bosque (la perspectiva medioambiental es tratada en un interesante el libro de ROELANTS DU VIVIER, 1988).

Este trabajo ha sido posible, en gran medida, gracias a la eficacia del personal del Centro de Documentación Europea (Facultad de Derecho, Univ. de Zaragoza), en donde se ha efectuado el rastreo de la legislación y se ha obtenido la mayor parte de la información utilizada, a quien estoy sumamente agradecido. Debo agradecer, igualmente, las orientaciones recibidas de la Dr^a Frutos para la confección de este trabajo.

LA NECESIDAD DE UNA POLITICA FORESTAL COMUN

Es de todos conocido, y no por ello menos cierto, que los bosques desempeñan importantes funciones de naturaleza diversa. Así lo considera también la C.E.E. en todos sus documentos sobre la materia. Su importancia es tal y sus repercusiones tan evidentes en el campo económico, en el ecológico y en la calidad de vida de los europeos, que se puede hablar de la necesidad de adoptar medidas coordinadas y planificadas a largo plazo que posibiliten y hagan compatible el desarrollo de todas esas funciones. Para la C.E.E. el bosque es, principalmente, un productor de materia prima que, mal gestionado, puede llegar a agotarse; gracias a ello es también un generador de empleo y el motor de una importante industria auxiliar. Pero también es, y muy especialmente en nuestros países mediterráneos, un mantenedor del equilibrio natural, por cuanto contribuye a la protección de los suelos, la regulación del régimen hídrico, la conservación de la fauna y flora y la limpieza de la atmósfera; su ausencia se traduce en un aumento de la erosión y una pérdida

de suelo agrícola y forestal, la colmatación de embalses, la menor realimentación de los acuíferos y la aparición de inundaciones y otros riesgos. Pero los bosques son también espacios de recreo y deporte, desempeñando una función social creciente y cada vez más valorada.

Dado lo importante de estas funciones y la forma tan tremendamente imbricada en que se manifiestan, no se debe caer en enfoques cerradamente proteccionistas ni economicistas a la hora de considerar el sentido y la conveniencia de una política forestal comunitaria. No obstante, sí debe tenerse en cuenta que, si bien amplios espacios de nuestro ámbito mediterráneo son susceptibles de una explotación rentable maderera sin perjuicio de la conservación del medio natural, deberá ser aquí prioritaria una silvicultura proteccionista, tanto por las características del medio físico, como por la penosa situación de partida. La C.E.E., alertada por la elevada dependencia exterior en la balanza de pagos de este sector se plantea ahora la necesidad de adoptar una política forestal común, tendente a un aumento de la producción de madera; se piensa, como solución, en el cambio de dedicación, a forestal, de tierras marginales, de superficies agrícolas no rentables o ya abandonadas, lo que convierte a los países mediterráneos en posibles productores en un futuro (gracias a la forestación con especies de crecimiento rápido).

Como muy acertadamente apunta ROJAS BRIALES (1987, pag. 97), en el diseño de la Política Agrícola Común (P.A.C.) no se pensó en el sector forestal, ya que los bosques europeos habían sido rentables en los años de reconstrucción inmediatos a la guerra, por el aumento de la demanda de madera para construcción y los bajos salarios. Pero mientras en los últimos decenios la agricultura ha dado un cierto nivel económico a los agricultores al desligar el sector del mercado internacional, el subsector forestal ha competido sin proteccionismo alguno; y ello paralelamente a un aumento del coste unitario del trabajo y la reducción del valor constante de la madera. Se añaden además las consecuencias negativas del desarrollo industrial y económico, como la contaminación, los incendios, y el uso recreativo desordenado.

Muy diversas son, según este mismo autor, las causas del desinterés forestal de la P.A.C.: los efectos negativos que tendría la intervención del mercado de la madera (que no solucionaría los problemas de los bosques de baja productividad), las diferencias entre las condiciones naturales y las competencias de gestión de cada país, la diferenciación entre países forestalmente avanzados y otros menos evolucionados, la facilidad del

abastecimiento internacional en la postguerra que hizo olvidar el grado de peligrosa dependencia, el carácter a largo plazo de los efectos de cualquier política forestal, la escasa rentabilidad del bosque privado y la falta de cohesión entre los propietarios. Los países más septentrionales no estarían, además, dispuestos a financiar una política forestal global mientras los más meridionales muestran, en general, un cierto desinterés por su medio natural (ROJAS BRIALES 1987, pags. 97 y 98).

Mientras tanto, los bosques de la Comunidad sólo satisfacen una parte de sus necesidades de madera. Según el informe de la Comisión de 1988 (COM(88)255 final), al tiempo que el consumo comunitario de madera y de productos derivados tiende a aumentar hasta el año 2000 del orden del 30 %, las perspectivas de producción forestal son sólo del 25 %, claramente insuficientes para responder al aumento de la demanda. Si a ello se une que de los 33 países en vías de desarrollo exportadores netos actuales de productos forestales, sólo 10 podrán mantenerse en dicha posición, se impone la necesidad de un aumento de la producción propia. A pesar de este déficit los bosques comunitarios siguen estando subexplotados, perdiéndose un 20 % de biomasa en el interior del bosque tras la explotación; contribuye también a ello la desfavorable relación entre precio de venta y coste de explotación de la madera. Son frecuentes también las agresiones al bosque como la contaminación, los incendios, las plagas, etc.

LA ESTADISTICA FORESTAL DE LA C.E.E.

Nos ha parecido útil considerar aquí, aunque brevemente, dónde se recoge esta información y qué características presenta. Dentro de las diferentes estadísticas elaboradas por EUROSTAT, las referidas a "Agricultura, Silvicultura y Pesca" se engloban en el "Tema 5", en el que se incluye la "Serie A", relativa a los "Anuarios estadísticos" (de los que en este trabajo se ha utilizado el de 1986), y la "Serie C", relativa a "Cuadros, encuestas y estadísticas" (se ha utilizado aquí el volumen de "Estadísticas de la Silvicultura. Cuadros 1980 - 1984").

Simultáneamente a la consulta de estas estadísticas resulta imprescindible el manejo del volumen titulado "Methodologie" ("Tema 5", "Serie E") que acompaña las "Estadísticas de la Silvicultura", en el que se incluye la tabla de equivalencias, para los actuales idiomas de la C.E.E., de más de 150 términos técnicos forestales. Ello es

especialmente importante cuando trabajemos con estadísticas previas a la última ampliación de la Comunidad, no disponibles en lengua española; el esfuerzo de precisión es notorio y supera, en algunos casos, la imprecisión o ambigüedad de algunos términos habitualmente utilizados en nuestras estadísticas agrícolas nacionales.

En este mismo volumen se especifica la definición comunitaria de "superficie de bosque", que comprende "todas las superficies cubiertas de árboles forestales o arbustos forestales, en tanto que estas superficies no sean utilizadas principalmente para fines agrícolas u otros fines no forestales", ésta se divide en "superficie forestal" y "otras superficies de bosque", aquella se divide, a su vez, en "superficie cubierta de árboles" (el bosque propiamente dicho, mínimo de 0'5 has. cubiertas de una asociación vegetal donde dominen los árboles o arbustos capaces de producir madera u otros productos forestales) y "no cubierta de árboles" (superficies no productivas pero necesarias para la producción como pistas, cortafuegos, etc); "otras superficies de bosque" comprende las formaciones leñosas de cualquier tipo que sean inferiores a 0'5 has., los espacios arbolados abiertos (con cobertura inferior al 20 %), el monte bajo, las plantaciones de árboles de Navidad y espacios similares.

En este volumen "E - 5" de las estadísticas forestales se refiere también la metodología aplicada para todas estas estadísticas, que se articulan en los siguientes bloques:

1.-Resumen de la silvicultura de la CE. Comprende: superficie de bosque, superficie total y población residente. Envergadura media de las empresas forestales. Distribución de la superficie de bosque según la categoría de la propiedad. Participación de los diferentes Estados miembros en la producción de madera de la CE. Producción de madera por ha. Abastecimiento de madera en bruto. Importaciones netas de madera aserrada y traviesas para vías férreas. Estadísticas forestales por unidades territoriales estadísticas.

2.- Estructura de los bosques. Comprende: Distribución de la superficie de bosque. Distribución de la superficie del bosque según la categoría de la propiedad. Distribución de la superficie de bosque según el beneficio silvícola. Distribución de la superficie del bosque según la categoría de la propiedad y el beneficio silvícola. Número de empresas forestales según la categoría de la propiedad y la clase de los terrenos. Superficie de monte alto según los grupos de especies de árboles y las clases de edad. Material dejado en pie, incremento, posibilidades y programas de tala según la categoría de la propiedad y las especies de árboles.

3.- Producción de madera. Comprende: Cálculos aproximados sobre la producción de madera: total de madera en bruto. Idem: evolución, producción por ha., participación de los Estados miembros en la producción. Cantidades anuales de madera en bruto retirada según la categoría de la propiedad. Cantidades anuales retiradas por categoría de madera en bruto (coníferas y frondosas). Cantidades anuales de madera retirada según la dedicación.

4.- Balances de madera en bruto. Comprende: Balance del suministro del total de madera en bruto por países. Balance del suministro de madera para pasta a partir de partículas, virutas y residuos de madera, por países.

5.- Comercio intracomunitario de madera en bruto. Comprende: Importaciones. Exportaciones.

6.- Balance de suministro de los principales productos de la madera por países. Comprende: Importaciones, exportaciones, disponibilidades.

7.- Consumo de madera para pasta por productos industriales.

8.- Incendios forestales. Comprende: Número, superficie, valor de los daños. Causas de los incendios.

En los "Anuarios Estadísticos" (Tema 5, Serie A), la información es mucho más escueta (refiriéndose solamente a la superficie de arbolado, las explotaciones agrícolas con superficies de arbolado, las superficies de arbolado de explotaciones agrícolas, datos globales al precio y tipo de cambio vigentes, la producción total de madera, cálculos aproximados sobre la producción de madera y abastecimiento de madera en bruto). No obstante la precisión y claridad de la metodología seguida por estas estadísticas de EUROSTAT, la fuente de información será en la mayor parte de los casos los Servicios Forestales de los diferentes Estados miembros (en algunos casos la FAO/CEE de Ginebra) con lo que ello implica de falta de homogeneidad y, sobre todo, de coetaneidad; en cada volumen se especifica el año de referencia para los datos de cada país. En otros casos, los datos proceden de estimaciones o se acusa una falta de criterios homogéneos (caso de la distinción de bosque de coníferas, frondosas o mixto). Es objetivo prioritario de las recientes medidas de política forestal el disponer de una información estadística cada vez más completa y rigurosa.

LOS BOSQUES EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La superficie forestal y su distribución por especies

La superficie forestal supone en el conjunto mundial el 30 % de las tierras emergidas, porcentaje ligeramente superior al de la Europa comunitaria, en donde es del 23'8 %. Antes de la incorporación de España y Portugal este porcentaje era algo más reducido, del 23'1 %, como queda patente en el CUADRO I adjunto. Si observamos detenidamente los datos por países comprobamos que Grecia es, con diferencia, el que detenta una mayor superficie forestal (43'6 %); el caso de Luxemburgo es anecdótico,

dada su escasa superficie total. A excepción de la República Federal Alemana, importantísima potencia forestal, son los países de la Europa meridional los que presentan los mayores porcentajes: tras Grecia se encuentran Portugal (32'4 %), Francia (26'9 %), España (24'8 %) e Italia (21'3 %). Los restantes países presentan porcentajes inferiores a la media, destacando Holanda (9'3 %), Gran Bretaña (9'1 %) y, sobre todo, Irlanda con tan sólo el 5'6 % . La superficie forestal por habitante reproduce, incluso de forma más acusada, esta doble distinción, al encontrarse muy por encima de la media comunitaria (0'17 has.) tres de los países plenamente mediterráneos: Grecia (0'58 has.), España (0'33 has.) y Portugal (0'30 has.)

La última ampliación de la C.E.E. ha supuesto, así mismo, una importante variación en la participación de los diferentes Estados miembros a la superficie forestal total comunitaria. El destacado papel de Francia, que poseía el 38'6 % del total en la "Europa de los 10", se ha visto fuertemente reducido, fundamentalmente a causa de la entrada de España, que se perfila como el segundo país en superficie forestal de la actual "Europa de los 12" (23'3 %). La R.F.A. ve disminuir también de forma considerable su participación al total (que pasa del 18'8 % al 13'4 %).

Por lo que respecta a la distribución por grandes grupos de especies, en la "Europa de los 10" las coníferas eran ligeramente mayoritarias, suponiendo el 51'9 % de la superficie forestal, ello en función del elevado peso que adquieren en los países más septentrionales (90 % en Irlanda, 73 % en Gran Bretaña y valores entre el 60 % y el 70 % en R.F.A., Holanda y Dinamarca). La "Europa de los 12" se decanta de forma clara, por el contrario, hacia las frondosas (58'5 %); la ampliación de la Comunidad supone un incremento considerable de la superficie forestal, como hemos visto, pero en una proporción mayor de frondosas que de coníferas (52 % en España y 53'6 % en Portugal), lo que viene a sumarse al importante peso de las frondosas en Francia (70 %) y Grecia (81'4 %).

La "calidad" del espacio forestal

El panorama hasta aquí descrito no estaría completo y resultaría engañoso, de no considerar la "calidad" de este espacio forestal. En este sentido la estadística de la C.E.E. habla, en términos ya definidos, de "superficie de bosque total" (*superficie boisée total - total wooded area*), que es aquella a la que se ha hecho referencia hasta el momento, y, dentro de ésta, de "superficie forestal" propiamente dicha (*superficie forestière - forest*

area) y "otras superficies cubiertas de árboles" (*autres superficies boisées - other wooded areas*); la "superficie forestal" se divide, a su vez, entre "superficie cubierta de árboles" (*boisée - wooded*) y "no cubierta de árboles" (*non boisée - non wooded*). En el CUADRO II adjunto se expresa la superficie en cada uno de los conceptos anteriores para cada Estado miembro y para el total comunitario, así como el porcentaje que representa, en cada caso, frente a la superficie de bosque total de la C.E.E.; se ha calculado también el porcentaje que frente a la superficie total de cada país significa la superficie forestal propiamente dicha.

Podemos tomar el caso español como ejemplo. Es bien conocido cómo de los 12'5 millones de has. que nuestro país posee de montes arbolados (a los que se suman otros 14 millones de has. de matorrales y eriales hasta totalizar los 26 millones de has. de "montes") tan sólo 6'9 millones de has. corresponden a superficie forestal maderable; los restantes 5'6 millones de has. son de especies de escaso valor comercial, o tienen como finalidad primordial la protección del suelo o la conservación de la fauna y flora. Tan sólo el 9 % de la superficie arbolada maderable es de buena calidad, siendo la de calidad pobre el 62'9 % y de mediana calidad el 28'1 % (según datos de FERNANDEZ TOMAS 1986, pag. 107).

Como puede apreciarse en el CUADRO II adjunto, tan sólo el 13'7 % de la superficie total española es forestal maderable, mientras que en sentido menos restrictivo suponía el 24'8 %. De forma más acusada se aprecia el caso de Grecia, en donde ambos valores son del 19 % y el 43'6 %, respectivamente; en Portugal el fenómeno aparece algo más atenuado que en el caso español (28'6 % y 32'4 %, respectivamente). En los demás países europeos el peso de "otras superficies cubiertas de árboles" es menor y los porcentajes de "superficie forestal maderable" se aproximan mucho a la "superficie de bosque total". Como resultado y consecuencia de la entrada de España y Portugal (que suman su tendencia a la de Grecia), se incrementa la diferencia entre la superficie de bosque total y la maderable, pasando de ser de 23'1 % y 20'3 % en la "Europa de los 10", a ser de 23'8 % y 19'2 % en la "Europa de los 12".

Se puede recoger la opinión de FERNANDEZ TOMAS (1986, pag. 125), en el sentido de una dicotomía en el futuro del sector comunitario en dos bloques diferenciados: una silvicultura centroeuropea con 22 millones de has., con una finalidad de producción de madera y gestionada al margen de la actividad agrícola; y otra mediterránea con 30

millones de has. orientada principalmente a la protección del medio natural, pero con un potencial productivo latente y a la que España aporta las dos terceras partes.

La producción forestal y las importaciones

Este último tema enlaza con el de la producción forestal; algunos datos significativos se recogen en el CUADRO III. En la participación de los diferentes Estados miembros sobre el volumen total de producción de madera (datos de 1984), destacan sobremanera Alemania y Francia, que han pasado de producir, cada uno, algo más de un tercio del total (en el marco de la "Europa de los 10") a algo más de una cuarta parte (en la "Europa de los 12"). Del conjunto de países más meridionales, tan sólo España (13'8 %) tienen una producción significativa frente al conjunto comunitario. No obstante, estos datos se ven matizados si consideramos la producción por unidad de superficie: Grecia, Italia y España producen, respectivamente, 1'1, 1'4 y 2 m³ de madera sin corteza por año y ha.; en el extremo contrario destacan Alemania, Dinamarca y Bélgica, con una producción media por ha. superior a 4 m³.

Con relación a las especies aprovechadas se recogen los datos de 1981, último año del que se dispone de una información completa y comparable para todos los actuales Estados miembros. Tanto en el marco de "los 10" como en el de "los 12" las coníferas suponen un porcentaje mayoritario de la producción total, el 55'1 % y el 56'6 % respectivamente; ello es debido a que la doble diferenciación que se establecía anteriormente en relación a la superficie poblada por cada gran conjunto de especies no tiene un paralelismo en la producción. La R.F.A. mantiene una proporción similar entre superficie ocupada por coníferas (69 %) y su producción (21'2 millones de m³ sin corteza, el 72'1 % del total), como sucede en Dinamarca, Irlanda, Holanda y Gran Bretaña. Grecia e Italia son los únicos países en los que la producción de frondosas es significativamente mayoritaria (hecha excepción del caso luxemburgués, no significativo), y sólo en el segundo el porcentaje frente al total (84'3 %) supera al de la superficie ocupada por dichas especies (74'8 %). Grecia presenta un comportamiento intermedio entre el país anterior y España y Portugal, en los que algo más del 50 % de su superficie es de frondosas, generando, sin embargo, menos del 40 % de la producción total. El caso francés, a caballo entre el mundo mediterráneo y el atlántico, es particularmente interesante, por cuanto, además de contar con una producción total elevada (proxima a la

R.F.A.), mantiene su producción de frondosas en el 52'2 % del total, si bien la superficie ocupada por estas especies es muy destacada (70 %), sólo superada por la de Italia.

La producción de madera de la C.E.E. resulta, no obstante, insuficiente para satisfacer sus propias necesidades, situación que se ha atenuado ligeramente con la última ampliación, debido al carácter algo menos deficitario de nuestro país (y el superávit de Portugal); los datos básicos se recogen en el CUADRO III. Las importaciones en el conjunto de "los 12" equivalen al 14'4 % de la producción propia, algo menos de lo que sucede en el marco de "los 10" (16'6 %). En Bélgica y Luxemburgo se importa prácticamente el mismo volumen de madera que se produce. Italia y Holanda presentan valores preocupantes, por cuanto necesitan importar un volumen de madera equivalente al 59'8 % y al 64'2 %, respectivamente, de su producción. Los restantes países se sitúan con porcentajes inferiores al 10 % (entre ellos, el más alto es España, con el 8'4 %); Irlanda, Portugal, Gran Bretaña y Grecia presentan bajos porcentajes, pero con volúmenes absolutos de importación muy reducidos. Destaca de nuevo el caso francés, por cuanto sus importaciones sólo suponen un volumen equivalente al 4'9 % de su producción, siendo, además, considerables en términos absolutos.

De mayor interés resulta considerar el volumen de las importaciones netas, entendidas como la diferencia entre las importaciones y las exportaciones; los saldos positivos indican, por tanto, un predominio de las importaciones. Se aprecia ahora, en valores absolutos, la importante dependencia exterior de Italia y Bélgica-Luxemburgo; el tercer país desde este punto de vista es España. Un mayor volumen de exportaciones que de importaciones se produce en la mitad de los países, destacando Francia, Dinamarca y la R.F.A. El volumen de madera disponible (sin stocks) es la suma de la producción total y las importaciones netas, interesante parámetro (identificable a las necesidades de consumo nacional) por cuanto nos sirve para calcular el grado de autosuficiencia, entendido como el porcentaje que la producción de cada país significa frente al volumen disponible: se consideran así de forma conjunta importaciones, exportaciones y producción propia. Dicha relación se sitúa en torno al 95 % para el conjunto comunitario, habiendo mejorado ligeramente la situación con la incorporación de España y Portugal. El grado de autoaprovisionamiento es preocupante en Bélgica-Luxemburgo, Italia y Holanda, en donde alcanza valores de 59'8 %, 62'6 % y 81'2 %, respectivamente; España y Grecia se encuentran en torno a la media, siendo óptima la situación en los demás países, especialmente en Dinamarca y Gran Bretaña.

El régimen de propiedad del bosque comunitario

El diverso régimen de propiedad de los bosques es un aspecto de vital importancia por cuanto condiciona la forma del aprovechamiento y la gestión, debiéndose considerar a la hora de definir una política forestal. Los datos más significativos se recogen en el CUADRO IV (la información referida al tamaño medio de la empresa forestal no está disponible para todos los países de la Comunidad). Los bosques del Estado suponen aproximadamente una cuarta parte del total, en la "Europa de los 12", porcentaje ligeramente superior al previo a la última ampliación; pero en este último dato está pesando un problema de presentación de la información estadística, ya que para España y Portugal la superficie de bosques de propiedad pública no estatal se ha sumado a la estatal. Irlanda, Grecia y Gran Bretaña son los países con una mayor representación de bosques del Estado; España, Portugal e Italia presentan los porcentajes más bajos, próximos al 6 % (en España los montes del Estado vienen a suponer el 5 %, algo más en el país vecino). Estos bosques estatales están gestionados, en principio, de forma muy eficaz, gracias a una administración forestal capaz de introducir rápidamente las innovaciones técnicas necesarias; su tamaño medio es considerable, destacando los casos de Gran Bretaña (3765 has.), Dinamarca (2173 has.) y la R.F.A. (1772 has.).

Los bosques de propiedad pública no estatal vienen a suponer algo menos que los anteriores en el conjunto europeo, en torno al 20 %, realmente significativos en Bélgica, Italia, España y la R.F.A., siendo prácticamente inexistentes en Irlanda y Gran Bretaña. Se encuentran estos bosques en una situación intermedia entre los estatales y los privados, tanto en su parcelación y tamaño medio de la empresa forestal como en cuanto a su régimen de propiedad, ya que pertenecen, en su mayoría, a las administraciones locales. El tamaño medio de la empresa forestal oscila entre 50 y 150 has.

Los bosques de propiedad privada suponen, para el conjunto de la Comunidad, el 57,6 %, porcentaje ligeramente superior al previo a la ampliación de la Comunidad; Portugal, Italia, Francia y España detentan los más altos porcentajes. No obstante su peso proporcional, la rentabilidad de estos bosques es muy reducida, profundamente afectados por una parcelación excesiva y un reducido tamaño medio (en torno a las 6 has., con la excepción de Gran Bretaña), pocas veces constituyen un recurso principal para su propietario ni, desde luego, una dedicación exclusiva. Una política forestal global y la incorporación de los convenientes adelantos técnicos, necesariamente encontrarán

dificultades de aplicación en muchas de estas propiedades, dado el desinterés de unos propietarios poco incentivados por la escasa rentabilidad de sus pequeñas explotaciones y deficientemente formados en el campo forestal.

LAS ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD EN EL SECTOR FORESTAL

Aunque la Comunidad no ha adoptado todavía una política forestal común (sólo parcialmente apuntada en las normativas del pasado 1989) se ha visto en la necesidad de emprender acciones parciales para resolver temas puntuales u otros íntimamente relacionados con la actividad agrícola, de la que casi siempre ha sido subsidiaria la legislación forestal de la C.E.E. La propia Comunidad, en los últimos doce años, ha generado también una serie de documentos e informes de diversa naturaleza sobre la política y el sector forestal, que han intentado impulsar la adopción de una política forestal común (propuestas de la Comisión al Consejo, en su mayor parte); son de gran interés por cuanto suponen un estado de la cuestión, un diseño de objetivos y una propuesta de actuaciones para un programa de futuro. A dichos documentos, que aparecen debidamente referenciados en la bibliografía final, se aludirá en las páginas siguientes, constituyendo una fuente de información valiosísima.

En el texto se aludirá a numerosas disposiciones de carácter legal de la Comunidad en relación directa o indirecta con el sector forestal, siempre según la forma establecida: Documentos de la Comisión (COM (año)...), Reglamentos del Consejo (Reglamento (CEE) nº .../año), Decisión del Consejo (Decisión año/.../C.E.E.), Directiva del Consejo (Directiva año/.../C.E.E.), Resolución del Parlamento Europeo (PE ...) o Dictamen del Comité Económico y Social (Dictamen CES .../año), todos ellos publicados en el Diario Oficial de la Comunidades Europeas *. Una reciente publicación del ICONA recopila de

* En los Tratados constitutivos de las Comunidades, fuente de su Derecho primario, se definen las diferentes categorías normativas emanadas de las instituciones comunitarias dotadas de poder legiferente (la Comisión y el Consejo): El Reglamento, similar a una Ley, es de alcance general (los destinatarios no están individualmente determinados), de obligado cumplimiento en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La Directiva impone una obligación de resultado, dejando a los Estados miembros libertad para elegir la forma y los medios de darle cumplimiento, careciendo de aplicabilidad directa; requiere, por tanto, la intervención normativa de los Estados miembros y debe ser notificada a sus destinatarios. La Decisión, tercero de los actos típicos vinculantes, es obligatoria en todos sus elementos, como el Reglamento, pero no tiene un destinatario general, sino individual; se notifica a los destinatarios y no requiere para su eficacia ser publicada. Las Recomendaciones y los Dictámenes son actos no

forma selectiva parte de esta legislación, pero se remonta únicamente a 1983 (NOVAS GARCIA 1989). En algunos casos se parafraseará el texto de estas normativas legales, en aras de una mayor exactitud, no citándose expresamente en el texto para no dilatarlo ni complicar la lectura; si bien la cita textual entrecomillada se reservará a algún fragmento de mayor envergadura.

Primeras actuaciones de la C.E.E. en el sector forestal

Desde los años sesenta la Comunidad emprendió varias acciones forestales puntuales, la mayoría de ellas vinculadas a la política agraria, concretamente a la política de reforma de estructuras agrarias. No obstante, algunas disposiciones fueron específicamente dirigidas al sector forestal como la adopción de medidas orientadas a mejorar la calidad genética del material forestal de reproducción (Directivas 66/404/CEE y 71/161/CEE); y medidas fitosanitarias dirigidas a la protección de las masas forestales contra las enfermedades (Directiva 77/93/CEE), u otras encaminadas a la normalización de la madera sin transformar (Directiva 68/89/CEE). En la Directiva del 24 de Octubre de 1967 (67/654/CEE) se fijan las modalidades de realización de de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en las actividades no asalariadas de la silvicultura y de la explotación forestal.

Desde el año 1964 la Sección "Orientación" del FEOGA inició, basándose en el Reglamento (CEE) nº 17/64 relativo a sus condiciones de asistencia, distintos proyectos forestales con efecto sobre las estructuras agrarias; las medidas iniciales han sido posteriormente completadas y modificadas con sucesivas disposiciones. Por cuanto supone de precedente para España hay que resaltar una serie de medidas de acción forestal para las zonas mediterráneas. Concretamente el Reglamento (CEE) nº 269/79, por el que se establece una acción común forestal en determinadas zonas de Francia e Italia y en el que se basaron posteriormente los reglamentos (CEE) nº 1975/82 y (CEE) nº 619/84, referentes a Grecia; también se basan en aquel la Directiva 81/527/CEE para los Departamentos de Ultramar y el Reglamento (CEE) nº 1820/80 para Irlanda y el Reglamento (CEE) nº 3828/85 para Portugal. En todos ellos se tiende a mejorar los

factores que influyen en la productividad de la agricultura, en particular lo referente a la conservación del suelo y de las aguas.

El Reglamento (CEE) nº 1975/82 justifica la adopción de este tipo de medidas y subvenciones en cuanto "a causa de la existencia de tierras agrícolas afectadas por la erosión, la conservación del suelo y de las aguas constituye una necesidad particularmente importante, y la repoblación forestal, así como la mejora de los bosques degradados - incluyendo las medidas que protejan y aseguren la existencia de los bosques- constituyen medios apropiados para la protección de las tierras agrícolas de estas regiones". Los programas, con duración de cinco años y financiados al 50 % por el FEOGA (Orientación) se dirigieron hacia la repoblación forestal (para asegurar la protección contra la erosión y la desertización), el aumento de la productividad y mejora de las masas forestales, las obras de restauración hidrológico forestal para la corrección de torrentes, la prevención de incendios y la construcción de caminos y pistas forestales; justificándose, en todo momento, como complemento a la actividad agrícola.

La comunicación de la Comisión de 1978 sobre la "Política forestal en la Comunidad"

El primer intento de establecer una política forestal común fue acometido en el año 1978 y se concretó en una Comunicación de la Comisión al Consejo presentada el 6 de diciembre (COM (78) 621 final), respondida favorablemente por el Parlamento Europeo el 11 de mayo de 1979 (DO C 140 del 5-junio-1979) y el Comité Económico y Social (Dictamen CES 22-mayo-1979). Se planteaba ya entonces la necesidad de armonizar la producción de madera, la conservación del medio ambiente, la puesta a disposición de estructuras recreativas, la creación de empleo y la mejora del nivel de vida de las regiones rurales desfavorecidas. Se consideraba la importante contribución del bosque a la política social en cuanto supone para las poblaciones urbanas el disfrute de la naturaleza. En otro orden de cosas, se comenzaba a insistir en el papel del bosque en la conservación del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna y los paisajes; propiciándose un punto de mira más amplio que aquel que limitaba su papel a la mejora de las posibilidades de la agricultura.

En esta Comunicación comienza a manifestarse la preocupación ante el déficit de la balanza de pagos de la madera y los productos derivados (sólo superado por las importaciones de petróleo) y que tiende a aumentar hacia final de siglo de no adoptarse

nuevas iniciativas; cada país miembro era importador neto. Mientras la demanda presentaba unas previsiones de aumento en torno al 2 %, la oferta no parecía que fuera a aumentar más allá del 1 %; siendo necesario el aumento de las importaciones. Escandinavia parecía cada vez menos capaz de abastecer a la Comunidad, dados sus problemas para mantener el nivel de explotación de sus bosques, aprovechándose cada vez bosques menos accesibles, lo que contribuiría a aumentar los costos. Aunque la oferta potencial de madera proveniente de las especies de crecimiento rápido de los países tropicales era importante, la incertidumbre reinaba en cuanto a las cantidades realmente disponibles. El costo de las importaciones aumentaría probablemente a un ritmo más rápido que su volumen, dado que los exportadores ponen cada vez más el acento en la exportación de productos elaborados y no de madera en bruto. El precio de la madera en el mercado mundial determina, en gran medida, el precio en la Comunidad; este precio es menor que el costo de producción de madera en la Comunidad, más aún cuando ciertos países exportadores explotan sus bosques como minas, en lugar de como recurso renovable.

La viabilidad de las industrias de la madera en la Comunidad depende entonces del crecimiento de los bosques propios, que no pueden ser tratados de forma adecuada tanto por la elevada presencia de pequeñas explotaciones forestales (dos millones de pequeños propietarios) como por la desconexión del sector frente a otras políticas. El objeto de la propuesta de la Comisión consiste en identificar los problemas y sugerir soluciones. Consecuentemente, la Comisión propuso la elaboración de una política forestal común, orientada a la definición clara de los objetivos y los principios de la política forestal nacional, que deben ser comunes a todos los países miembros. Como complemento necesario se contempla la creación de una organización consultiva que garantice la coordinación de las políticas forestales nacionales ("Comité Forestal Permanente"). La propuesta se divide en las siguientes partes:

A. Principios generales que se sugieren para la Política Forestal Común:

- Los bosques deben ser protegidos y ordenados en tanto recurso natural renovable, destinado a suministrar bienes y servicios esenciales a la calidad de vida de la Comunidad. Los principales objetivos en este sentido son:
 - un aumento sostenible de la producción económica de madera.
 - la conservación y mejora del medio ambiente.

- el acceso al público con fines recreativos.
 - La política forestal debe:
 - considerar que el bosque representa una inversión a largo plazo, que hace poco deseables los cambios de política.
 - tener en cuenta las características particulares y los papeles complementarios de las diversas formas de tenencia.
 - esforzarse por crear las condiciones necesarias que permitan una ordenación económica viable de los bosques.
 - La política agraria y otras políticas con posibles implicaciones forestales deben tener en cuenta las funciones del bosque y la necesidad de asegurar una gestión eficaz, estando todas coordinadas.
- B. El patrimonio forestal. Se pone de manifiesto el desmesurado número de pequeños propietarios y la inutilidad de esforzarse en reducir su número. Siendo otras las actividades que representan la actividad principal, muy pocos tendrán el capital o el interés suficientes para dedicarse exclusivamente a la economía forestal. Con el objeto de racionalizar la gestión de las pequeñas propiedades forestales se proponía la creación de asociaciones de propietarios y de empresas ocupadas de la recogida y venta de la madera o de la gestión completa de los bosques mediante contrato. Se previene contra los cambios indiscriminados de uso de la tierra y se incide en la necesidad de defender el bosque contra los incendios y otras catástrofes.
- C. Producción de madera. Se destaca la conveniencia de no atender sólo a la rentabilidad económica de los montes a la hora de ponderar un posible aumento en la producción de madera. Parecía conveniente examinar los beneficios que se desprenden para el medio ambiente y la contribución que un aumento de la producción de madera puede aportar a:
- El desarrollo regional y el nivel de vida de las poblaciones rurales.
 - La rentabilidad de las industrias forestales.
 - La mejora de la viabilidad de las propiedades forestales.
 - La satisfacción de la necesidad de madera de la Comunidad.

El objetivo no sólo debía ser aumentar la producción, sino también favorecer una mejor utilización de la madera a través de medidas apropiadas a las situaciones particulares de cada país o región; recomendándose:

- Medidas silvícolas, como la aceleración de la regeneración de las masas que hayan pasado el estado de madurez, un sistema más generalizado y oportuno de claras, elección de especies y procedencias apropiadas al lugar, la transformación de los montes bajos de mala calidad en montes altos productivos, la protección contra el fuego y las enfermedades y la repoblación.
- Una mejor utilización de los árboles apeados, de la madera y de sus residuos en las industrias, así como del papel de desecho mediante el reciclado.
- Medidas estructurales, infraestructurales e institucionales para mejorar la gestión, recogida y comercialización y así reducir los costes y aumentar los ingresos. Fomento de asociaciones de propietarios forestales, impulso a la agrupación de pequeñas parcelas, construcción de caminos y pistas, promoción de mercados, creación de industrias a una distancia razonable de los bosques, impulso de la investigación y el desarrollo, y mejora de la formación profesional y la enseñanza.

D. Conservación de la Naturaleza y protección del medio ambiente: Los bosques deberán ser gestionados de tal modo que:

- Se mantenga la fertilidad y la productividad a largo plazo.
- Se minimice el riesgo de daños en áreas circundantes.
- Se respete el paisaje, la flora y la fauna.

Las autoridades competentes deberán estar autorizadas por la ley a poner en marcha medidas complementarias de conservación allí donde se juzguen necesarias, en relación a la erosión hídrica y eólica, las inundaciones y las avalanchas, y para preservar los habitats de especies animales y vegetales amenazadas de extinción.

E. Acceso público y recreo. Respetando las tradiciones nacionales, se debe favorecer el acceso gratuito a la mayor parte posible de los bosques, con ciertas excepciones, en función de la conservación de la naturaleza, de una gestión eficaz contra incendios y otros riesgos, de la prevención de daños a zonas agrícolas limítrofes y de la gestión de la fauna y la flora.

F. Gestión de la fauna y de la flora. Deberán éstas ser objeto de una gestión y un control orientado a mantener una población sana pero no demasiado numerosa, en respeto al medio natural y las tradiciones locales. Se deberá evitar las interferencias con otros aspectos de la gestión forestal y la agricultura, como lo que concierne al control de la actividad cinegética.

G. Instrumentos de la Política Forestal. Articulados en torno a una serie de aspectos:

- Organización. La puesta en marcha de la política forestal en cada Estado miembro deberá competir a una autoridad forestal estructurada de forma adecuada y disponer del personal adecuado al respecto.
- Legislación forestal. Los Estados miembros deberán garantizar que su legislación forestal es apropiada a la puesta en marcha efectiva de las políticas nacionales forestales y de las disposiciones comunitarias.
- Impuestos y ayudas. Que deberán ser concedidas en el marco de los procedimientos nacionales y comunitarios generales para estas materias.
- Investigación y desarrollo. Un esfuerzo especial deberá ser orientado a la solución de los más graves problemas del sector, debiéndose estudiar las prioridades, suscitando la cooperación a nivel nacional y comunitario.
- Formación profesional y enseñanza. Los Estados miembros deberán propiciar cursos de formación y perfeccionamiento.
- Información. Los Estados miembros deberán disponer de estadísticas con criterios y definiciones comunes a todos ellos.
- Contactos y consultas. Que deberán fomentarse entre la autoridad forestal y las organizaciones que representen a los propietarios forestales, los empleados, las industrias implicadas, los comerciantes de productos derivados y los interesados en la naturaleza y el paisaje.
- Relaciones públicas. Deberán tomarse medidas para que el gran público comprenda mejor el bosque en todos sus aspectos.

El Parlamento Europeo (DO C 140 del 5 de Junio de 1979) acogió con entusiasmo la propuesta de la Comisión, invitándole, incluso, a ir más lejos y a poner a punto una verdadera política forestal comunitaria; introduciendo en el texto propuesto algunas pequeñas modificaciones relativas a la necesidad de protección del suelo y la preservación del equilibrio ecológico en general. El Comité Económico y Social también respondió a la propuesta de la Comisión de forma afirmativa (Dictamen CES 22 de mayo de 1979), si bien emitió un informe más denso, en el que se pone de manifiesto la necesidad de considerar más profundamente aspectos relativos al empleo forestal, especialmente en las áreas más deprimidas, así como en lo referente a la política comercial y la industria de transformación de los productos forestales. En cualquier caso, unas medidas tan necesarias como conflictivas tenían pocas posibilidades de salir adelante, la propuesta no pudo llegar al Consejo y fué ignorada.

Otras medidas adoptadas entre los años 1985 y 1988

De la precedente propuesta de la Comisión sí quedó un talante más abierto a una concepción más global y coherente del desarrollo forestal. Se dictaron todavía algunas medidas de carácter puntual como la Decisión de la Comisión de 11 de mayo de 1983, por

la que se estableció un "Comité Consultivo de Política Comunitaria para la Cadena de la Madera" (83/247/CEE). En la Decisión de la Comisión de 26 de abril de 1985 (85/404/CEE) se autorizaba a los Estados miembros para que admitieran temporalmente la comercialización de materiales forestales de reproducción que no cumplieran los requisitos de la Directiva (66/404/CEE) antes citada; en el mismo sentido se pronunciaban la Decisión de la Comisión de 5 de junio de 1986 (86/301/CEE) y la Decisión de la Comisión de 15 de febrero de 1988 (88/208/CEE).

Continuaron dictándose diferentes medidas encaminadas al desarrollo de áreas deprimidas, a las que ya se ha hecho referencia anteriormente, así como el Reglamento del Consejo de 27 de octubre de 1986, por el que se establece un programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno (Reglamento (CEE) nº 3301/86), con repercusiones en el sector forestal.

Nuevas actuaciones complementarias a la política de estructuras agrarias. Implicaciones forestales del Reglamento (CEE) nº 797/85

Este famoso Reglamento del 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, vino a sustituir a la mayor parte de la Directiva 268/75/CEE sobre agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas, en la que ya era patente el interés por la conservación del espacio natural en dichas zonas; en el Reglamento se insistirá más en la necesidad de un desarrollo integral. Entre los considerandos iniciales se pone de manifiesto que "el estado de los mercados de productos agrarios y las consiguientes limitaciones a la adaptación de las estructuras de las explotaciones hacen obligatorio completar las medidas agrícolas por determinadas medidas especiales de tipo forestal en favor de dichas explotaciones, tales como la repoblación de tierras agrícolas productivas, el establecimiento de cortavientos y cortafuegos, el trazado de caminos forestales y la mejora de la explotación de superficies de bosques"; para todo ello se proveen ayudas para la repoblación y mejora de las superficies forestales en las explotaciones agrarias, restringiéndose su aplicación a los agricultores que ejercen la actividad agraria como principal. Al mismo tiempo, se prevé que la indemnización concedida para compensar las limitaciones naturales en las zonas de montaña y en las zonas desfavorecidas pueda pagarse durante 15 años en caso de repoblación.

El ámbito de aplicación de las medidas anteriores fue ampliado por el Reglamento (CEE) nº 1760/87 de 15 de junio (que modifica los anteriores reglamentos relativos a las estructuras agrarias y la adaptación de la agricultura a la nueva situación de los mercados y conservación del espacio rural) por el que la ayuda a la repoblación puede concederse a asociaciones, cooperativas o comunidades que procedan a repoblar. La ayuda puede otorgarse, en determinadas condiciones, a agricultores a tiempo parcial, con una prima anual por ha. si la repoblación conduce a una reducción de al menos un 20 % de la producción; el período de la indemnización compensatoria se amplía de 15 a 20 años. El Reglamento (CEE) nº 1094/88 de 25 de abril de 1988, relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción, amplía nuevamente el ámbito de las medidas forestales; de ahora en adelante la ayuda a la repoblación podrá concederse a todos los agricultores que se beneficien de la ayuda al abandono de tierras arables. En el Reglamento (CEE) nº 1096/88, de la misma fecha que el anterior, por el que se establece un régimen de estímulo al abandono de la actividad agraria, se establece, entre otras medidas, la concesión a los agricultores de edad avanzada que abandonen la actividad agraria y procedan a la repoblación de sus superficies, de una indemnización anual hasta los 70 años, y una prima anual por ha. durante un período de 20 años.

Medidas para la protección del bosque contra la contaminación atmosférica y los incendios de 1986 y 1987

En el Reglamento (CEE) nº 3528/86, relativo a la lucha contra la contaminación atmosférica, tras poner de manifiesto el importante papel que desempeña el bosque, se considera objetivo primordial la elaboración de un inventario periódico de daños causados, en función de una red de observatorios, la redacción de unos balances periódicos y la elaboración de métodos de conservación y restauración de los bosque dañados (mediante experiencias y proyectos piloto); se crea, además, un Comité para la protección de los bosques. Dos posteriores Reglamentos de 1987 establecerán modalidades de aplicación del anterior. Por el Reglamento (CEE) nº 1696/87 de 10 de junio de 1987 se propone la metodología común para la elaboración del inventario periódico de daños ocasionados a los bosques (selección de puntos de muestreo, selección de árboles tipo, evaluación de los árboles tipo, recogida de datos, formación de los equipos de campo e inspección de control) y los balances periódicos del estado fitosanitario de los bosques. En el Reglamento (CEE) nº 1697/87 de la Comisión se establecen las modalidades de reembolso de los gastos efectuados por los Estados

miembros en el marco de acciones contra la contaminación atmosférica de los bosques (pago de asistencia). Según la metodología propuesta la Comunidad ha publicado recientemente el primer *Informe del estado fitosanitario de los bosques de la Comunidad Europea. 1987-1988* (Oficina de Pub. Ofic. de las CC.EE., Dir. General de Agricultura, Bruselas, 1989).

De forma paralela a los anteriores se promulgaron otros Reglamentos relativos a la lucha contra los incendios forestales. Por el Reglamento (CEE) nº 3529/86 de 17 de noviembre de 1986 se establece una acción comunitaria para la protección contra los incendios que se articula en un fomento a las operaciones selvícolas dirigidas a reducir los riesgos de incendios, fomento de la adquisición de materiales de desbroce, la construcción de caminos forestales, cortafuegos y puntos de agua, la instalación de puntos de vigilancia, la organización de campañas de información y formación de personal especializado. Por el Reglamento (CEE) nº 525/87 de la Comisión de 20 de febrero de 1987 se establecen las normas explicativas e instrucciones para cumplimentar las solicitudes de programas o proyectos encaminados a incrementar la protección de los bosques contra los incendios. Por el Reglamento (CEE) nº 1698/87 de la Comisión de 10 de Junio de 1987 se regula el pago de asistencia para estos proyectos.

Fomento de la investigación y actuaciones concernientes a países en vías de desarrollo

El capítulo de la investigación es de gran importancia y se concreta en el lanzamiento de varios programas:

- Programa Madera (del 1982 a 1989).
- Programa Biomasa-Energía.
- Protección del medio ambiente y climatología.
- Fast II (desarrollo integrado de recursos naturales renovables).
- Coordinación de la investigación agraria.
- Programa de demostración energética en el sector de la biomasa y la energía de los residuos.

Aunque no haremos mención en este trabajo, las actuaciones de la C.E.E. en países tropicales son una constante de los últimos años. Muchos países del "tercer mundo" son signatarios de la "Convención de Lomé", por la que la C.E.E. hace concesiones comerciales a estos países a cambio de una garantía de aprovisionamiento de materias primas industriales y otros bienes a precios razonables; la C.E.E. concede también ayudas

al desarrollo, entre las que se incluye el fomento de la silvicultura. En muchos de estos países, la explotación masiva de sus recursos forestales compromete seriamente el equilibrio ecológico e incluso la producción y venta al exterior a medio plazo y el autoconsumo de madera. No es extraño, por tanto, que la C.E.E. se asegure la conservación de estos bosques.

Nuevos intentos hacia una Política Forestal Común en los años 1984 a 1986

En octubre de 1984, cinco después de que fuera desestimada la primera propuesta de la Comisión para la adopción de una política forestal común, el primer número de *L'Europe verte* publicó un interesante documento titulado: "La couverture verte de l'Europe. Nos forêts d'aujourd'hui et de demain"; en él se hace un rápido repaso al estado del bosque europeo (el bosque europeo en el contexto mundial, su importancia, su historia, su composición por grupos de especies y las formas de propiedad existentes) para pasar a analizar los principales problemas que tiene planteados (la lluvia ácida, los incendios, la excesiva parcelación, las plagas y otras catástrofes y la balanza de pagos del sector). Ante esta situación el informe se pregunta sobre las medidas que la C.E.E. ha adoptado en ausencia de una política forestal común y concluye mirando al futuro y planteando los motivos de naturaleza ecológica y económica que recomiendan una mayor atención a los bosques.

En su programa presentado al Parlamento en marzo de 1985 la Comisión se había comprometido a elaborar propuestas en relación con el sector forestal. Estas intenciones se concretaron en enero de 1986, momento en que elabora, en una Comunicación al Consejo, un Documento de debate titulado "Sobre la acción de la Comunidad en el sector forestal, de 28 de enero (COM (85) 792 final). Previamente la Comisión había efectuado amplias consultas sobre las propuestas que se iban a realizar, a todos los países miembros. El citado documento de debate constituyó la base propuesta para la consulta, dando así paso a la opinión y crítica de los diferentes Estados, previas a la definición de una propuesta definitiva de acción forestal común. Aunque lentamente, parecía ésta la única forma de que un tema tan conflictivo saliera adelante sin el rechazo de algún Estado miembro. Casi simultáneamente, la Comisión publicó un "Memorandum complementario al Documento de Consulta de la Comisión", el 30 de abril de 1986 (COM (86) 26 final).

En el primero de estos documentos, mucho más reducido que el segundo, se analiza la importancia de los bosques de la Comunidad, haciéndose hincapié en el peligro que supone la dependencia comercial del exterior en el sector de la madera; se constatan las posibilidades de reactivación económica y del empleo que puede significar para las zonas económicamente menos prósperas y la industria derivada en muchas otras. Tal y como afirma la Comisión, "los objetivos relacionados con el medio ambiente no tienen por qué entrar en conflicto con el objetivo de un mayor desarrollo de la producción forestal", enumerándose, posteriormente, las razones que les han llevado a retomar las iniciativas sobre el bosque:

- la reducción de excedentes agrícolas que implicará la búsqueda de cultivos alternativos, incluidos los bosques,
- la necesidad de un aumento de la producción para compensar el déficit comercial en madera y productos forestales,
- la necesidad de mantener las actividades económicas y el empleo en zonas rurales,
- la necesidad de detener la destrucción de los bosques por la contaminación y los incendios, citándose los casos concretos de España y Portugal,
- la presión pública manifestada en diversas resoluciones del Parlamento.

El documento prosigue abordando el tema de la extensión del área forestal y la justificación de las nuevas repoblaciones para garantizar el suministro de madera futuro (en respeto al medio ambiente y en tanto en cuanto no sean excesivamente costosas), que contribuirían, además, a la generación de empleo y a retener la población en las zonas de decadencia agrícola. La transformación de la dedicación de las explotaciones puede ser una salida, por tanto, a la contradictoria política socioestructural más reciente, que favorece el abandono de la producción y el cese de la actividad en determinadas zonas, pero que incentiva y subvenciona el mantenimiento de la población y la pervivencia de ciertos aprovechamientos para garantizar el equilibrio ecológico. Los terrenos abandonados por los cultivos podrían ser ahora repoblados con árboles, entrando aquí de lleno el problema de los incentivos económicos y fiscales, considerándose necesario que, a largo plazo, sea una actividad que se automantenga y no requiera ayudas importantes; la Comisión hace repetidas referencias a que la ampliación de la producción no debe conllevar elevados costes. La Comisión interpela a los Estados miembros en una serie de cuestiones:

"¿Cuál es la mejor forma de organizar la extensión del área forestal de la Comunidad?, ¿de qué manera podría la silvicultura jugar el papel de alternativa a los cultivos agrícolas excedentarios?, ¿cómo podrían combinarse planes impositivos o de subvención para proveer unos incentivos eficaces para el desarrollo forestal?, ¿cómo podrían utilizarse de manera más coherente en este área los fondos comunitarios existentes?".

Los inconvenientes de una mejor utilización de los recursos forestales existentes se sintetizan en el exiguo tamaño de las propiedades forestales privadas y el alejamiento, dispersión y difícil acceso de las parcelas, así como la falta de una infraestructura adecuada y una rápida salida comercial; también se considera la necesidad de asociaciones de propietarios para el suministro de servicios forestales y asistencia comercial, así como de una red adecuada de pistas forestales. El documento aborda también el espinoso tema de la excesiva expansión que adquirirían las plantaciones de coníferas y otras especies de crecimiento rápido, adelantando la posibilidad de incentivar a los propietarios al cultivo de especies caducifolias en el marco de un "código ecológico". Las cuestiones planteadas son:

"¿Cómo pueden resolverse los problemas relacionados con el reducido tamaño y dispersión de los núcleos forestales?, ¿qué puede hacerse para ampliar las posibilidades comerciales de la madera y otros productos forestales?, ¿cómo pueden conjugarse los objetivos de mayor productividad de los bosques, calidad del medio ambiente, diversidad de especies y creación de zonas recreativas forestales?".

Finalmente, el documento analiza los temas de la protección de los bosques de la Comunidad contra incendios y contaminación atmosférica, y la silvicultura en los países en vías de desarrollo, a los que ya se ha hecho referencia. Se pregunta a los Estados miembros sobre la forma de emprender acciones en estos dos temas.

El "Memorandum complementario" (COM (86) 26 final), constituye un interesantísimo documento sobre el estado de los bosque comunitarios, si bien redundante, en muchos aspectos, a lo aportado por las sucesivas comunicaciones de la Comisión. Puede ser consultado en "Nottes rapides de l'Europe Verte" con el título "Memorandum forêts. Document consultatif sur l'action de la Communauté dans le secteur forestier", o traducido al castellano en el libro de NOVAS GARCIA (1989). Desglosa con mayor detalle los diferentes puntos del Documento de debate COM (85) 792 final y se apoya en un material gráfico, aunque no excesivamente trabajado. Se analizan con cierto detalle las sucesivas fases del ciclo de la madera y de otros productos

forestales, se hace una primera evaluación de los daños sufridos por los bosques comunitarios.

La segunda parte, mucho más interesante, incide en las políticas y programas forestales de los Estados miembros, intentando agrupar sus objetivos generales y poniendo en evidencia sus discrepancias, en el sentido de una diferente consideración de su papel económico, ecológico, recreativo, etc; sus divergencias en los medios empleados, en el ámbito de decisión sobre estos temas (administraciones descentralizadas, locales, etc) y puramente administrativas (en el marco de los diferentes Ministerios de Agricultura) y de gestión de los montes públicos. La tercera y última parte de este Memorandum se dedica a la definición de la futura acción forestal de la Comunidad, se definen primero los objetivos y principios de esta acción:

- "La protección del bosque para: Evitar la degradación e incluso destrucción de este ecosistema y las consecuencias nefastas sobre el medio ambiente que podrían ser el resultado. Reducir las pérdidas de la materia prima madera. Garantizar la perennidad de las funciones reproductoras, ecológicas y de esparcimiento de los bosques. Mantener las actividades económicas que dependen del bosque.
- La valorización del bosque y de sus productos para : Utilizar mejor el bosque como fuente importante de una materia prima renovable. Aumentar el valor de los productos del bosque y de los diversos sectores del "circuito de la madera". Contribuir así al desarrollo equilibrado de las actividades forestales y del "circuito de la madera" en la Comunidad, mejorando simultáneamente los ingresos y las condiciones de vida de los que trabajan en ellos.
- El desarrollo del bosque con la finalidad de: Incrementar la producción de madera con fines económicos. Potenciar las demás funciones del bosque, especialmente sociales y de esparcimiento. Conservar y mejorar el medio ambiente. Contribuir a la reorientación de las producciones de la agricultura".

Con ello la Comunidad pretende estimular a los diferentes Estados en el desarrollo de acciones al respecto, así como mantener la coordinación entre ellos. Para asegurar todo ello la acción de la Comunidad en este campo se integrará en un "Programa de Acción Forestal" ("P.A.F."). Tras hacer un repaso, en el capítulo quinto, a los medios de diverso tipo con que cuenta la acción forestal de la Comunidad (jurídicos, financieros, administrativos y políticos) se define, en el capítulo sexto, un esbozo de programa de acción forestal de la Comunidad. Se proyecta un programa quinquenal en el que se especifica para cada acción (referidas a los objetivos antes enumerados): la prioridad (en cuatro grados), el modo de intervención (si es coordinación o acción común), la base

jurídica (artículo del tratado a que hace referencia), el tipo de acto a utilizar (reglamento, decisión, etc), fecha prevista para su inicio y tiempo de duración, fuente de financiación (FEOGA, presupuestos, FEDER, FED, etc) y otros medios u organismos intervinientes.

El memorandum era, por tanto, un análisis completo, pero, sobre todo, un programa de acciones exhaustivo, ambicioso y bastante elaborado, que fue contestado por el Parlamento Europeo en Octubre del mismo año (PE 109.504) y por el Comité Económico y Social (Dictamen CES 635/86 del 2-julio-1986), de nuevo interpelado por la Comisión (como en 1979). Este último emite un documento redactado en términos duros y de reproche al Consejo por su inactividad en este campo:

"El Comité observa que ya ha examinado varias veces los problemas de los bosques y las medidas de política forestal. (...) el Comité se ha declarado favorable a una política forestal común. Lamenta que hasta ahora el Consejo no haya llegado a una posición común en lo que respecta a la política forestal y que numerosas iniciativas de la Comisión en la materia no se hayan adoptado todavía".

El CES suscribe el documento de la Comisión si bien opina que no se tienen suficientemente en cuenta los problemas específicos de los bosques en las zonas de montaña, opina que hay que sensibilizar aún más a los Estados miembros de la necesidad de proteger, mantener y parcelar los bosques, insiste en la necesidad de encontrar salidas reales para los productos a la vez que solicita de la Comisión un estudio sobre las perspectivas de producción de madera en Europa y en el Mundo, desea que se incluya en el programa la ubicación y función de la industria de la madera en el proceso de desarrollo forestal. El Dictamen concluye con una larga serie de observaciones particulares a los diferentes apartados y artículos.

La Comunicación de la Comisión del 11 de noviembre de 1988

Por primera vez en los sucesivos intentos de la Comisión por sacar adelante el Programa de Acción Forestal, la propuesta de 1986 parece encontrar un eco favorable en todos los Estados miembros y se llega a la conclusión de "que ha llegado la hora de definir una estrategia para un desarrollo armonioso del sector forestal en la Comunidad y emprender una acción en la materia", como declara la Introducción de la Comunicación de la Comisión de 11 de noviembre de 1988 (COM (88) final), que retoma los planteamientos de la anterior. El nuevo documento lleva por título: "Estrategia y acción de la Comunidad en el Sector Forestal", en el que la Comisión se propone presentar las orientaciones y las líneas generales de la estrategia forestal a medio y largo plazo y

proponer al Consejo la adopción de un Programa de Acción Forestal para los años 1989 a 1992. La estrategia forestal debe responder a los siguientes principios:

- El sector forestal reúne numerosos subsectores y desarrolla funciones complementarias, reclamando una estrategia global y unitaria.
- Se debe promover la solidaridad dentro del sector forestal frente a las agresiones.
- La acción comunitaria en el sector se dirige a orientar y completar la acción de los Estados miembros, regiones, municipios y particulares; de aquí su carácter subsidiario frente a la acción nacional.
- Es necesaria una continuidad de las acciones, pues el bosque es inversión a largo plazo.
- Dado lo limitado de los medios de que se dispone y la amplitud de campos en que se podría intervenir, será necesaria una selectividad en puntos esenciales para evitar la dispersión.

Se definen ocho objetivos principales en esta estrategia:

- Participar plenamente en la ordenación territorial y promover el futuro del mundo rural, mediante una contribución de este sector a las acciones de desarrollo regional. El bosque como una alternativa viable al abandono de tierras y la crisis de la agricultura.
- Garantizar la seguridad del abastecimiento en materias primas renovables, en respuesta a la dependencia exterior, que podría agravarse en caso de accidente coyuntural de corta duración.
- Contribuir a la mejora del medio ambiente.
- Dar al sector forestal una dinámica propia, que le permita asumir adecuadamente todas sus funciones esenciales.
- Salvaguardar el patrimonio forestal protegiéndolo contra las agresiones.
- Ampliar el papel del bosque como marco natural de esparcimiento y recreo, pero también de cultura.
- Contribuir al desarrollo de las partes del mundo más desheredadas, participando en la revalorización de sus recursos forestales.

- Dar al bosque y al sector el lugar que le corresponde en la formulación y aplicación de las políticas comunitarias.

Los ámbitos de acción en los que la aplicación de esta estrategia puede actuar en la Comunidad son:

- Infraestructura forestal (pistas y carreteras forestales).
- Estructuras forestales (agrupación de terrenos repoblados o por repoblar).
- Técnicas silvícolas y de transformación de productos forestales (promoción de nuevas técnicas).
- Regulación y armonización de disposiciones nacionales y adopción de disposiciones comunitarias sobre calidad de materiales de reproducción, y normalización de productos.
- Implantación industrial, mejor adecuación entre el bosque y las industrias derivadas.
- Desarrollo de asociaciones de propietarios forestales y de agrupaciones, con el objeto de la elevación del nivel técnico profesional.
- Desarrollo de determinados subsectores (subericultura, resina, maderas tropicales de departamentos de ultramar).

Para contribuir a la eficacia de lo anterior será necesario previamente tomar medidas de cara a la elaboración de inventarios y previsiones forestales, fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, la educación y sensibilización al público y la formación e información forestales. También se definen campos de acción fuera de la Comunidad, como la realización de programas y proyectos forestales en los países en vías de desarrollo y la participación en las actividades forestales de las organizaciones internacionales (FAO, etc).

Los medios con que cuenta la Comunidad para ello son:

- Fomento de determinadas medidas o prácticas forestales de carácter general mediante estímulos financieros, para toda la Comunidad.
- Acciones forestales en las que participe la comunidad.
- Coordinación de las políticas forestales nacionales.

Los instrumentos son, fundamentalmente, de dos tipos; por una parte los administrativos, con la propuesta de creación del "Comité Permanente del Bosque" (reassume el "Comité para la Protección del Bosque" y el COFOR, o "Colegio de Directores Generales de Bosques" de los países) y la necesaria intensificación de algún comité consultivo como el del sector de la madera. Los instrumentos financieros serán el FEOGA, FEDER Y FSE; para los países en vías de desarrollo el FED (Fondo Europeo de Desarrollo) e incluso el BEI.

Para el programa de acción del primer cuatrienio se definen cinco ámbitos prioritarios que finalmente han sido objeto de legislación en Mayo de 1989:

- Repoblación forestal de tierras agrarias. Ampliación de la ayuda estipulada en el Reglamento (CEE) nº 797/85; medidas específicas en favor del alcornoque; puesta en marcha por los países de mecanismos de control de la repoblación para evitar la introducción fragmentaria del arbolado.
- Desarrollo y revalorización de los bosques en las zonas rurales. A través de proyectos presentados por los Estados miembros para zonas en las que la conservación del medio natural desempeñe un papel importante (también para la agricultura), la promoción de la silvicultura pueda mejorar la economía generando empleo o el bosque cumpla especiales funciones sociales o recreativas.
- Programa corcho. Al entrar España y Portugal, Europa se convierte en el primer productor mundial con diferencia; se trata de aumentar su superficie, renovar los alcornocales, desarrollar programas de investigación y la creación de un "Comité Consultivo del Corcho".
- Protección del Bosque. Completar y reforzar las medidas adoptadas en 1986 sobre incendios y contaminación atmosférica.
- Medidas complementarias. Medidas para mejorar la eficacia de los diferentes productos del sector; medidas para la creación de un clima favorable en los Estados miembros con campañas de información y sensibilización sobre el bosque, el estímulo de las asociaciones forestales asesoradoras, la puesta en marcha de programas de formación y proyectos piloto. Medidas necesarias para dotar a la Comisión de medios necesarios para la gestión y seguimiento de la acción en el terreno estadístico y de la información (redacción de un informe bianual sobre el sector forestal en la Comunidad y los resultados obtenidos del P.A.F.; sistematización de estadísticas, etc) y la creación del "Comité Permanente del Bosque".

Las recientes disposiciones de mayo de 1989

Todo el conjunto de proyectos precedentes debían plasmarse en una serie de propuestas que acompañaban la Comunicación de la Comisión y que han sido

posteriormente adoptadas por el Consejo el 29 mayo de 1989, siendo presidente del mismo el Ministro español de Agricultura, Pesca y Alimentación. Las disposiciones son las siguientes:

- Reglamento (CEE) nº 1609689 del Consejo, por el que se modifica en materia de repoblación forestal de las superficies agrarias, el Reglamento (CEE) nº 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Se amplía ahora la concesión de ayudas para este fin a todas las personas, asociaciones o cooperativas forestales o comunidades que procedan a la repoblación de superficies agrícolas. Las ayudas que concedan los Estados miembros serán para la mejora de las superficies de bosque tales como cortavientos, cortafuegos, puntos de agua y caminos de explotación forestal. Se decidió, en este Reglamento, aumentar los límites máximos establecidos anteriormente, situándose en 1800 ecus/ha. para repoblación, 700 ecus/ha. para obras y mejoras, 1400 ecus/ha. para mejoras en alcornocales, 18000 ecus por km. para caminos forestales, 150 ecus/ha provista de cortafuegos y puntos de agua. La prima anual por ha. repoblada se sitúa ahora en 150 ecus/año/ha., por un período máximo de 20 años, que se determinará para cada caso concreto en función de la pérdida de renta y de las especies utilizadas.

- Reglamento (CEE) nº 1610/89 del Consejo, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CEE) nº 4256/88 en lo relativo a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad. El Reglamento al que éste hace referencia, Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988, había aprobado las disposiciones de aplicación de otro anterior en lo referente al FEOGA Orientación (R. (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a los fondos estructurales y su relación con el Banco Europeo de Inversiones). En él se reconocía la utilidad de apoyar el desarrollo del bosque, no sólo como alternativa a las actividades agrarias, sino también como protector del medio ambiente. Consecuentemente, entre las acciones en que el FEOGA actuará se encuentra el desarrollo y aprovechamiento de los bosques, particularmente en la repoblación, mejora y reconstitución de los mismos y los trabajos conexos y medidas complementarias necesarias para su revalorización (art. 5, R.(C.E.E.) nº 4256/88).

En el Reglamento de 1989 se relacionan todas estas medidas:

- Creación y mejora de viveros.
- Repoblaciones y mejora de los bosques.

- Ampliación y restauración de las superficies arboladas de las zonas amenazadas por la erosión o las inundaciones, especialmente en la parte superior de las cuencas hidrográficas correspondientes.
- La reconstrucción de los bosques destruidos por los incendios o por otras catástrofes.
- Trabajos conexos, como las primeras entresacas, la construcción de caminos y la concentración de las superficies forestales.
- Medidas de protección de los bosques contra los incendios.
- Concesión de ayudas para puesta en marcha de asociaciones de empresarios forestales.
- Medidas de sensibilización forestal y de divulgación.

- Reglamento (CEE) nº 1611/89 del Consejo, relativo a la aplicación del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 355/77 en el sector del corcho, por el que se amplían las acciones no sólo al corcho, sino a todos sus productos transformados.

- Reglamento (CEE) nº 1612/89 del Consejo, por el que se establecen medidas provisionales para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos silvícolas. Este Reglamento consideraba la necesidad de promocionar determinadas actividades de primera transformación y la comercialización de los productos silvícolas; por lo que se adjudicarán ayudas para las diversas operaciones a realizar (tala, transporte, descortezamiento, troceo, almacenamiento, tratamiento de protección y secado de la madera), especialmente hacia aquellas pequeñas y medianas empresas.

- Reglamento (CEE) nº 1613/89 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3529/86 relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra la contaminación atmosférica, capítulo éste al que se ha hecho referencia más arriba. Ahora se prevé la necesidad de elaborar proyectos piloto de conservación de bosques dañados, se establece un programa para la explotación sintética de la información sobre los conocimientos adquiridos en relación a este tema y se aumenta la dotación económica.

- Reglamento (CEE) nº 1614/89 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3529/86 relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra los incendios. Como en el Reglamento anterior, se insiste en las medidas ya adoptadas en 1986, con el estímulo de proyectos piloto y la experimentación de nuevas técnicas y tecnologías. Aquí, como en el anterior, se adjudican ciertas competencias consultivas al Comité Permanente Forestal de nueva creación; igualmente, se aumenta la financiación prevista.

- Reglamento (CEE) nº 1615/89 del Consejo, por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal (EFICS). Este sistema deberá aportar datos detallados, coherentes y comparables sobre el estado y la evolución del sector forestal en la Comunidad, estando previstas medidas de ayuda a determinados Estados para mejorar su capacidad en este campo. Se considera además oportuno que el establecimiento de este sistema debe tener en cuenta los sistemas de información existentes en la Comunidad para garantizar su carácter complementario.

- Decisión del Consejo (89/367/CEE) por la que se crea un "Comité Forestal Permanente", para hacer que la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en materia forestal sea estrecha y constante. La Comisión hará consultas al Comité sobre temas forestales, tanto por iniciativa propia como por petición de un Estado miembro, y le podrá encomendar otras funciones en este campo.

CONCLUSIONES

Después de una lectura con cierto detalle, como aquí se ha querido hacer, de las actuaciones de la C.E.E. en materia de Política Forestal, quedan planteados gran número de interrogantes. Habría que preguntarse si existe una conciencia clara de la necesidad de una solución integrada de los problemas que plantea el bosque, y, más aún, si se piensa en la necesidad de una actuación decidida y global en el medio natural. Si bien en el ideario de todas las actuaciones emprendidas se explicita la plurifuncionalidad del bosque y la necesidad de compatibilizar y complementar todos sus usos, ¿no estará excesivamente condicionado el interés de la Comunidad en aumentar las superficies de bosque por la imperiosa necesidad de incrementar la producción forestal dado el desequilibrio de la balanza de pagos del sector y las perspectivas de empeoramiento?

La repoblación forestal como alternativa a la retirada de tierras del cultivo y el cese de la actividad agraria encontrará serios problemas para salir adelante mientras no se solucionen los problemas planteados por la estructura de la propiedad y su parcelación y el posterior aprovechamiento y comercialización, especialmente si se pretende, como es condición manifiesta de las últimas disposiciones, que el sector alcance una autosuficiencia económica a largo plazo, que no haga necesarias las ayudas oficiales. En cualquier caso, habrá que definir una normativa complementaria a nivel nacional o

regional que controle la forma y calidad de estas actuaciones, ya que no siempre la forestación va unida a una mejora en el medio ambiente, pudiendo comprometer incluso su propio futuro como tal espacio forestal y, desde luego, su capacidad productiva. El tema es complejo, debiendo estudiarse las aptitudes de cada sector (suelo, clima, erosión, estructura de la propiedad, forma de aprovechamiento, riesgo de incendios, etc), la vegetación climática y las posibilidades de tender a ella por su "serie progresiva de vegetación" (considerando las posibilidades de acogida antes mencionadas y los intereses productivos) y también la forma más adecuada de forestación, en función de todo lo anterior.

Existe el riesgo de querer convertir los amplios espacios deforestados de los países más meridionales en bosques de dudosa productividad (afectados por riesgo de incendios, acidificación y pérdida de suelo, erosión, etc) gracias a la incorporación de especies de crecimiento rápido, que pueden ser acertadas en algunos casos, pero que en otros impiden el desarrollo de otras funciones medioambientales o sociales del bosque. En los bosques de nuestro entorno mediterráneo, como ya se ha señalado, se tendrá que practicar fundamentalmente una silvicultura de protección.

Lo anterior nos llama la atención sobre otra cuestión de vital importancia, como es el que las actuaciones que se puedan emprender a nivel comunitario no serán eficaces si los diferentes Estados no coordinan sus políticas nacionales en la materia. En cualquier caso, será prioritario para todos ellos la definición de una política forestal nacional, que, en nuestro país, aún no ha sido claramente planteada. Lo que la Comunidad pueda hacer en la materia no suplirá este vacío en la ordenación de nuestro territorio. Ello se ve, además, seriamente comprometido por la fragmentación e indefinición, en algunos casos, de las competencias en este campo entre las diversas administraciones implicadas, que necesariamente tendrán que coordinarse eficazmente.

Como se ha podido comprobar, los recientes documentos de la C.E.E. definen las últimas medidas adoptadas como "Programa de Acción Forestal", término más que discutible ya que lo que realmente se establece no es sino una revisión y ampliación de las medidas ya existentes. Muy probablemente habría que introducir claves de oportunidad política para valorar más correctamente este término; no obstante, el papel de la presidencia española ha sido definitorio para desbloquear las negociaciones sobre este complejo asunto. Sólo una pequeña parte de las actuaciones, quizá demasiado

ambiciosas, propuestas por la Comisión entre 1985 - 1986 (COM (85)792 final y COM (86) 26 final) para un auténtico programa de acción forestal han sido asumidas posteriormente tanto por la propia Comisión (COM (88) final) como, desde luego, por el Consejo (legislación de mayo de 1989).

En la evaluación financiera del programa de acción forestal (Com (88) 255 final) se adjudican 5'1 millones de ecus para las acciones en el sector del corcho entre los años 1989 a 1993, 95'9 millones de ecus para la repoblación forestal de las superficies agrarias y aproximadamente 235 millones de ecus para los programas forestals de zonas rurales, todo ello para los mismos años y asumidos por el FEOGA Orientación; son éstas últimas las acciones adoptadas de carácter más novedoso e integrador. La financiación del Reglamento sobre comercialización y transformación no se especifica a priori, si bien será reembolsada también por el FEOGA-O. No así lo relativo a la potenciación del Sistema de Información Forestal y el refuerzo de las acciones contra incendios y contaminación, dotados aproximadamente con 39 millones de ecus para el quinquenio 1989 a 1993. El conjunto de las nuevas acciones para el quinquenio es de unos 374 millones de ecus, que se suman a los 408 millones de ecus de otras acciones forestales ya en curso, por lo que el programa puede definirse de modesto;¹ especialmente si se tiene en cuenta que se incluyen como nuevas acciones, partidas que anteriormente tenían ya una importante signicación (repoblación, incendios, contaminación y corcho).

Por todo lo anterior, la Política Forestal Común es un capítulo apenas estrenado en la Comunidad. La Comisión y el Parlamento europeos deberán proponer al Consejo (como han hecho insistentemente en los últimos veinte años) la adopción de medidas que vayan más allá de las recientemente aprobadas.

CUADRO I	LA SUPERFICIE DE BOSQUE Y SU DISTRIBUCION													
	EUR 12	EUR 10	B.	DK.	D.	GR.	E.	F.	IR.	IT.	L.	NL.	P.	UK.
Superf. total miles has.	225538	165884	3052	4308	24864	13199	50479	54909	7028	30126	259	3729	9175	24410
Superf. bosque miles has.	53784	38297	617	493	7207	5755	12511	14765	397	6403	82	348	2976	2230
- % Coníferas	41,5	51,9	47,0	63,0	69,0	18,6	48,0	30,0	90,0	25,2	34,0	64,5	46,4	73,0
- % Frondosas	58,5	48,1	53,0	37,0	31,0	81,4	52,0	70,0	10,0	74,8	66,0	35,5	53,6	27,0
Participación de los Estados al Total	100,0		1,1	0,9	13,4	10,7	23,3	27,5	0,7	11,9	0,2	0,6	5,5	4,1
% Bosque / Total	23,8	23,1	20,2	11,4	29	43,6	24,8	26,9	5,6	21,3	31,7	9,3	32,4	9,1
Superf. T./habitante has.	0,69	0,60	0,31	0,83	0,40	1,34	1,31	10,10	1,99	0,52	0,71	0,24	0,92	0,43

B/Bélgica DK/Dinamarca D/R.F.A. GR/Grecia E/España F/Francia IR/Irlanda IT/Italia L/Luxemburgo NL/Holanda P/Portugal UK/G. Bretaña

FUENTE: EUROSTAT C5. Pub. Off. des CC.EE. Luxemburg.

CUADRO II	LA SUPERFICIE DE BOSQUE SEGUN SU "CALIDAD"														
		EUR 12	EUR 10	B.	DK.	D.	GR.	E.	F.	IR.	IT.	L.	NL.	P.	UK.
Superf. total	miles has.	225538	165884	3052	4308	24864	13199	50479	54909	7028	30126	259	3729	9175	24410
Superf. bosque total	miles has.	53784	38297	617	493	7207	5755	12511	14765	397	6403	82	348	2976	2230
	% / 12	100,00		1,15	0,92	13,40	10,70	23,26	27,45	0,74	11,91	0,15	0,65	5,53	4,15
	% / 10		100,00	1,61	1,29	18,82	15,03		38,55	1,04	16,72	0,21	0,91		5,82
	% / Sp.T.	23,85	23,09	20,22	11,44	28,99	43,60	24,78	26,89	5,65	21,25	31,66	9,33	32,44	9,14
- Superf. forestal	miles has.	43228	33695	605	493	7157	2512	6906	13660	397	6403	82	334	2627	2052
	%/bosque t.12	80,37		1,12	0,92	13,31	4,67	12,84	25,40	0,74	11,91	0,15	0,62	4,88	3,82
	%/bosque t.10		87,98	1,58	1,29	18,69	6,56		35,67	1,04	16,72	0,21	0,87		5,36
	% / Sp.T.	19,17	20,31	19,82	11,44	28,78	19,03	13,68	24,88	5,65	21,25	31,66	8,96	28,63	8,41
- Cubierta árboles	miles has.	41898	32813	589	406	6938	2262	6676	13470	385	6403	80	331	2409	1949
	%/bosque t.12	77,90		1,10	0,75	12,90	4,21	12,41	25,04	0,72	11,91	0,15	0,62	4,48	3,62
	%/bosque t.10		85,68	1,54	1,06	18,12	5,91		35,17	1,01	16,72	0,21	0,86		5,09
	% / Sp.T.	18,58	19,78	19,30	9,42	27,90	17,14	13,23	24,53	5,48	21,25	30,89	8,88	26,26	7,98
- No cubierta árb.	miles has.	1330	882	16	87	219	250	230	190	12	0	2	3	218	103
	%/bosque t.12	2,47		0,03	0,16	0,41	0,46	0,43	0,35	0,02	0,00	0,00	0,01	0,41	0,19
	%/bosque t.10		2,30	0,04	0,23	0,57	0,65		0,50	0,03	0,00	0,01	0,01		0,27
	% / Sp.T.	0,59	0,53	0,52	2,02	0,88	1,89	0,46	0,35	0,17	0,00	0,77	0,08	2,38	0,42
- Otras superf. c/árb.	miles has.	10556	4602	12	0	50	3243	5605	1105	0	0	0	14	349	178
	%/bosque t.12	19,63		0,02	0,00	0,09	6,03	10,42	2,05	0,00	0,00	0,00	0,03	0,65	0,33
	%/bosque t.10		12,02	0,03	0,00	0,13	8,47		2,89	0,00	0,00	0,00	0,04		0,46
	% / Sp.T.	4,68	2,77	0,39	0,00	0,20	24,57	11,10	2,01	0,00	0,00	0,00	0,38	3,80	0,73

FUENTE: EUROSTAT C5. Off. Pub. Off. des CC.EE. Luxemburg.

CUADRO III	PRODUCCION Y APROVISIONAMIENTO DE MADERA													
	EUR 12	EUR 10	B.	DK.	D.	GR.	E.	F.	IR.	IT.	L.	NL.	P.	UK.
Prod. tot. madera *	105414	82494	3086°	2312	29150	2683	13696	30233	987	9162	°	1012	9224	3869
- % Estados/EUR 12	100.00		2.93°	2.19	27.65	2.55	12.99	28.68	0.94	8.69	°	0.96	8.75	3.67
- % Estados/EUR 10		100.00	3.74°	2.80	35.34	3.25		36.65	1.20	11.11	°	1.23		4.69
Prod./ha.bosque */	2.4	2.4	4.6	4.7	4.1	1.1	2.0	2.2	2.5	1.4	3.7	2.7	3.5	1.9
Prod. coníferas **	57299	44455	1458	1297	21223	641	7999	13786	767	1421	121	726	4845	3015
- % conif./tot. **	56.47	55.13	59.93	63.89	72.09	25.83	60.41	47.82	94.93	15.72	41.02	74.39	63.92	69.87
Prod. frondosas **	44165	36188	975	733	8216	1841	5242	15042	41	7616	174	250	2735	1300
Prod. tot. madera **	101464	80643	2433	2030	29439	2482	13241	28828	808	9037	295	976	7580	4315
Import. mad. *	15165	13670	3093°	157	2420	153	1148	1496	18	5482	°	650	347	201
% Import./Prod tot. *	14.39	16.57	100.2°	6.79	8.30	5.70	8.38	4.95	1.82	59.83	°	64.23	3.76	5.20
Export. mad. *	10210	9214	1020°	871	2880	0	453	3313	130	5	°	415	543	580
Import. netas *	4955	4456	2073°	-714	-460	153	695	-1817	-112	5477	°	235	-196	-379
Disponible *	110369	86950	5159°	1598	28690	2836	14391	28416	875	14639	°	1247	9028	3490
Grado aprovis. *	95.5	94.9	59.8°	144.7	101.6	94.6	95.2	106.4	112.8	62.6	°	81.2	102.2	110.9

° incluye Bélgica y Luxemburgo
 * datos año 1984, en miles de m3 de madera sin corteza
 ** datos de 1981, en miles de m3 de madera sin corteza
 °/ datos de 1984, en m3 de madera sin corteza, por año
 ** datos de 1981, en miles de m3 de madera sin corteza

FUENTE: EUROSTAT C5, EUROSTAT A5, Off. Pub. Off. des C.C.E.E. Luxemburg

CUADRO IV	REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BOSQUES													
	EUR 12	EUR 10	B.	DK.	D.	GR.	E.	F.	IR.	IT.	L.	NL.	P.	UK.
Superf. bosque miles has.	53784	38297	617	493	7207	5755	12511	14765	397	6403	82	348	2976	2230
- Tam. med. emp. for. has.	--	--	6	19	13	--	--	--	--	6	7	14	--	40
% Bosques del Estado	27.5	25.8	10.9	30.4	31.1	73.2	35°	9.6	79.3	5.9	8.5	30.2	17°	43.5
- Tam. med. emp. for. has.	--	--	399	2173	1772	--	--	--	1164	220	124	212	--	3765
% Bosq. prop. púb. no est.	14.8	20.2	36	4.1	25.1	12.1	°	18.5	0.5	33.9	37.8	16.7	°	0
- Tam. med. emp. for. has.	--	--	82	87	106	--	--	--	154	--	144	47	--	0
% Bosques privados	57.6	54	53.2	65.5	43.8	14.8	65	71.9	20.2	60.3	53.7	53.2	83	56.6
- Tam. med. emp. for. has.	--	--	3	12	5	--	--	--	--	4	4	9	--	22

° En los datos de España y Portugal, los bosques del Estado incluyen todos los de propiedad pública

FUENTE: EUROSTAT C5, Off. Pub. Off. des C.C.E.E. Luxemburg

BIBLIOGRAFIA

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (COM (88) 255 final): "Estrategia y acción de la comunidad en el sector forestal". *Comunicación de la Comisión al Consejo*. Bruselas, 11 de noviembre de 1988.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): *Informe del estado fitosanitario de los bosques de la Comunidad Europea. 1987-1988*. Oficina de Pub. Ofic. de las CC.EE., Dir. General de Agricultura, Bruselas.
- COMMISSION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, COM (78) 621 final, (1979): "Politique forestière dans la Communauté". Communication de la Commission au Conseil. Bruxelles, le 6 decembre 1978. Publicado en *Bulletin des Communautés européennes*. Supplement 3/79. Bruxelles.
- COMMISSION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE (1984): "La couverture verte de l'Europe. Nos forêts d'aujourd'hui et de demain". *L'Europe verte*, octobre, Service Information Agricole. Dir. Générale de l'Information. Commission de la Communauté Européenne. Bruxelles.
- COMMISSION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE (COM (85) 792 final): "Document consultatif sur l'action de la Communauté dans le secteur forestier". *Communication de la Commission au Conseil*. Bruxelles, le 28 janvier 1986.
- COMMISSION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE (COM (86) 26 final): "Memorandum forêts. Document consultatif de la Communauté dans le secteur forestier". *Memorandum de la Commission*. Bruxelles, le 30 avril 1986. Publicado en *Notes rapides. L'Europe verte*, Service Information Agricole. Dir. Générale de l'Information. Commission de la Communauté Européenne. Bruxelles.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (COM (88) 255 final): "Estrategia y acción de la comunidad en el sector forestal". *Comunicación de la Comisión al Consejo*. Bruselas, 11 de Noviembre de 1988.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (años diversos). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. L-2985. Luxemburgo.
- EUROSTAT C5: *Statistiques forestières. Tableaux 1980 - 1984*. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Luxemburg.
- EUROSTAT E5: *Statistiques forestières. Méthodologie*. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Luxemburg.
- EUROSTAT A5: *Agriculture. Annuaire statistique 1986*. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Luxemburg.
- GACETA JURIDICA DE LA C.E.E. (1985): "Las fuentes del derecho comunitario", en *Gaceta jurídica de la C.E.E.*, nº 1, pags. 8 a 11, Junio. Madrid.
- GONZALO FERNANDEZ, J. (1986): "El sector forestal español ante la C.E.E.", en *Lecturas sobre la Agricultura Española ante la C.E.E.*. MAPA, Madrid.
- NOVAS GARCIA, A. (1989): *El sector forestal y la C.E.E.*. ICONA, MAPA, Madrid.

ROJAS BRIALES, E. (1987): "El desinterés hacia el bosque en la política agraria española y comunitaria". en *El Campo* nº 104, enero-junio, Banco de Bilbao.

ROELANTS DU VIVIER, F. (1988): *Agricultura europea y medio ambiente*. Asociación Vida Sana y M.A.P.A. Barcelona.