

El Plan Forestal de la Comunidad de Madrid: Análisis sociopolítico y territorial

Cristina MONTIEL MOLINA

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. U.C.M.

INTRODUCCIÓN

Los Planes Forestales son el principal instrumento para el desarrollo de la política forestal según lo establecido en los distintos foros internacionales derivados de la Cumbre de Río, como el proceso GIB/FIB: Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (1995-1997) y Foro Intergubernamental sobre los Bosques (1997-2000) y sus propuestas de acción. Se trata de procesos interactivos de planificación en el sector forestal que comportan la elaboración de un marco global de política forestal compatible con las condiciones socioeconómicas, culturales, políticas y ambientales del país, y que suponen la participación de los interesados. Su principal finalidad es contribuir a la definición de un modelo de gestión forestal sostenible (FAO, 2001). España, como país descentralizado donde las regiones han asumido las competencias en materia forestal en aplicación de la Constitución de 1978, ha desarrollado esta reforma de la política forestal especialmente desde la escala autonómica, mediante los planes forestales autonómicos (Montiel, 2002).

El Plan Forestal (PF) 2000-2019, elaborado en cumplimiento de la Ley 16/1995 Forestal y de Protección de la Naturaleza y siguiendo las recomendaciones internacionales en la materia es, en consecuencia, el principal instrumento de la política forestal de la Comunidad de Madrid. Formado por diez programas con distintos períodos de vigencia y dirigidos a los diferentes objetivos de la gestión, el PF de la Comunidad de Madrid muestra un cierto continuismo respecto a la política forestal española de la segunda mitad del XX, ya que sigue poniendo el acento en el objetivo de la repoblación para frenar los riesgos de erosión y margina otros aspectos como la mejora selvícola de las masas forestales existentes y su adecuación a los nuevos usos y demandas.

1. EL PLAN FORESTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO

España, como país comunitario, ha participado en el proceso paneuropeo de las Conferencias Ministeriales sobre la Protección de los Bosques en Europa que ha conducido a la aprobación de doce Resoluciones, en Estrasburgo (1990), Helsinki (1993) y Lisboa (1998) que constituyen los pilares básicos tanto de la Estrategia Forestal Europea como de la Estrategia Forestal Española y de las políticas forestales autonómicas. De acuerdo con dichas Resoluciones y con el resto de los compromisos internacionales derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Estrategia Forestal Española señala como elemento esencial «la puesta en práctica de las obligaciones, principios y recomendaciones internacionales a través de los Programas Forestales Nacionales o Subnacionales».

En el desempeño de sus competencias en materia forestal y como reacción frente a la falta de renovación de la legislación del ramo a escala nacional, que sigue regida por la preconstitucional Ley de Montes de 1957, algunas Comunidades Autónomas (CC.AA.) —y entre ellas, la C.A. Madrid— han creado su propia legislación. Estas establecen, en la mayor parte de los casos, el deber de elaborar un Plan Forestal que constituya el marco político y social aceptable para la conservación, ordenación y desarrollo sostenible de los montes.

Sea en cumplimiento de la normativa forestal autonómica o por decisión política, la mayor parte de las CC.AA. han definido su propio Plan Forestal (Montiel, 2002), optando en cada caso por diferentes modelos de formulación y contenido que reflejan los principios y directrices de su política forestal. A grandes rasgos, y en función de su contenido, cabe reconocer entre todos ellos dos grandes modelos o tipos de planteamiento:

1. El modelo economicista, basado en la formulación de programas específicos, de carácter monotemático y dirigidos a objetivos diferenciados. Se trata de Planes que aplican el principio de asignación de recursos a funciones.
2. El modelo de enfoque territorial, que se organiza a partir de una serie de medidas horizontales y otras de carácter transversal, aproximándose mejor al objetivo de integración y asignando los recursos al territorio.

El PF de la Comunidad de Madrid corresponde al primero de los modelos, aunque los programas que integra no corresponden exactamente a cada

una de las funciones de los montes sino a grandes líneas temáticas de carácter heterogéneo: usos y aprovechamientos, defensa contra riesgos, restauración y repoblación forestal...

Por otra parte, los Planes Forestales deben adecuarse a la especificidad ecológica, socioeconómica y cultural de la región. En este sentido, la mayor parte de los espacios forestales de la región forman parte de las zonas serranas y presentan las características propias de la montaña media mediterránea y de un espacio metropolitano influido por Madrid capital (Gómez, 1999; Mata, 1996). Ambas condiciones, unidas al carácter protector de los montes desde el punto de vista hidrológico definen la especificidad forestal de la región y el contexto territorial en el que se enmarca el Plan Forestal.

CUADRO 1
Usos del suelo en la Comunidad de Madrid

Forestal arbolado	163.582,50 ha	20,38%
Forestal arbolado ralo	31.882,77 ha	3,97%
Forestal desarbolado	197.503,00 ha	24,60%
No forestal	409.824,11 ha	51,05%
Total	802.742,38 ha	100,0%

Fuente: Segundo Inventario Forestal Nacional (1986-1996).

2. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN Y MECANISMOS DE DESARROLLO

En general, los procesos de elaboración de los diferentes planes forestales autonómicos pueden ser agrupados en dos categorías:

1. Los PF elaborados por el servicio de la Administración correspondiente, desde modelos *top-down* o *bottom-up* en función del sistema de participación elegido.
2. Los PF redactados por un *consulting* o equipo de expertos, de acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas definido por la Administración.

El PF de la Comunidad de Madrid se integra en el segundo grupo. Fue elaborado por un equipo de profesionales de la Escuela Superior de Ingenieros de Montes, bajo la supervisión de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, ajustándose a lo establecido acerca de su contenido por la Ley Forestal autonómica que insta a su elaboración. La participación de los actores sociales implicados en el sector se contempla como uno de los programas del Plan, pero no como un elemento procedimental de la planificación. De manera que éste ha sido una de las debilidades en los *core elements* del Plan¹.

Entre las principales contribuciones del proceso en sí mismo de elaboración del PF hay que destacar la creación de un Sistema de Información Geográfica que ha permitido reunir y actualizar toda la información correspondiente a los espacios forestales de la Comunidad de Madrid, así como las propuestas de actuación contempladas en los diferentes Programas. En general, la elaboración del PF, contemporánea a la actualización del Inventario Forestal Nacional (II y III), ha constituido para todas las comunidades autónomas una oportunidad para mejorar el conocimiento y la cartografía de los espacios forestales. La cartografía del Plan Forestal se convierte, de esta manera, en una de las aportaciones de mayor importancia y utilidad práctica de estos procesos.

La ejecución y cumplimiento de los programas incluidos en el Plan Forestal queda asegurada mediante la creación del Servicio de Desarrollo del Plan Forestal en la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, cuyas funciones son las siguientes:

- Elaboración de las directrices para la planificación de los presupuestos de cada ejercicio
- Seguimiento y control de la ejecución del Plan Forestal.
- Puesta en marcha y coordinación de la labor de extensión a través de las Juntas Comarcales Forestales.
- Asesoramiento, colaboración técnica y de gestión para la aplicación del Plan en terrenos forestales privados (Sepúlveda, 2001).

¹ De acuerdo con la metodología definida en la COST Action E19 «National Forest Programmes in a European Context» (www.metla.fi/eu/cost/e19/), los cuatro elementos fundamentales o «core elements» de un Plan Forestal son:

1. Mecanismos de participación.
2. Sistemas de colaboración y resolución de conflictos.
3. Enfoques intersectoriales.
4. Procesos interactivos a largo plazo.

3. ESTRUCTURA, CONTENIDO, PRINCIPIOS Y PRIORIDADES DEL PLAN

La Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, define el PF de Madrid como un instrumento fundamental de la política forestal de la región, recogiendo en el título IV y siguientes las directrices básicas y contenidos mínimos de éste. De acuerdo con lo dispuesto, el Plan tiene un marcado carácter proteccionista que se concreta en aspectos patrimoniales, de defensa contra riesgos, de protección de espacios y formaciones vegetales singulares y de restauración hidrológico-forestal. Su presupuesto total es de 1.153,50 millones de euros, lo que supone un presupuesto anual de 114,16 euros/hectárea/año. Y se prevé que su aplicación dará

CUADRO 2
Programas e inversiones del Plan Forestal de Madrid

<i>Programa</i>	<i>Presupuesto de ejecución material (pts.)</i>	<i>Presupuesto total del Programa (pts.)</i>
Forestación y restauración de la cubierta vegetal	84.504.517.220	112.729.025.971
Protección hidrológico-forestal	4.228.610.524	5.640.966.439
Ordenación y fomento del aprovechamiento múltiple, racional y sostenible de los recursos forestales	1.154.596.000	1.540.231.064
Protección y manejo de la fauna silvestre	4.123.000.000	5.500.082.000
Defensa de los montes contra plagas e incendios	38.407.430.000	51.235.511.620
Uso público recreativo y educación ambiental	3.674.545.277	4.901.843.399
Investigación ecológico-forestal	4.180.000.000	5.576.120.000
Participación social y desarrollo socioeconómico	2.748.686.000	3.666.747.124
Industrialización de los productos forestales	518.227.000	691.314.818
TOTAL	143.539.612.021	191.481.842.436

Fuente: Sepúlveda, 2001.

lugar a la creación de 1.270 puestos de trabajo directos anuales, lo que constituye una contribución a la cohesión territorial a través del desarrollo rural.

A pesar del enfoque territorial y del espíritu integrador que preside su elaboración, la organización del PF en programas dotados de cierta autonomía para facilitar su desarrollo y el carácter temático o vertical de los mismos genera un cierto efecto de parcelación sectorial que mediatiza el planteamiento global de partida. No obstante, este problema podría quedar resuelto a través del desarrollo y funcionamiento de las Juntas Comarcales Forestales que contempla el Plan en su Programa de Participación Social y Desarrollo Socioeconómico como conjuntos de interlocutores públicos y privados que aplican en un territorio uniforme de dimensión local una «estrategia de desarrollo forestal multisectorial».

La entidad que adquieren en el plan los objetivos relacionados con la repoblación forestal y restauración de cuencas queda justificada por la importancia de la función protectora que desempeñan los montes de la Sierra de Madrid y por la tradición de la política y actuaciones hidrológico-forestales en ellos a lo largo del siglo XX (Manuel, 1996). Sin embargo, las dinámicas recientes de los ecosistemas forestales generan otras necesidades que no han recibido la misma atención en el Plan, como lo ponen de manifiesto las cifras de inversiones previstas en cada uno de los programas.

La evolución socioeconómica y ecológica que han experimentado los montes madrileños, al igual que el resto de los espacios forestales mediterráneos, a lo largo del siglo XX, se ha caracterizado por la transición de los aprovechamientos vinculados al sector primario durante la primera mitad de la centuria a la terciarización de usos y funciones tras el proceso de abandono de aprovechamientos tradicionales y éxodo rural que se inicia en los años sesenta. La subexplotación de los recursos forestales, unida a la generalización del modo de vida urbano y el abandono de los aprovechamientos tradicionales en los espacios rurales, han conducido a la crisis de las comarcas forestales montañosas del interior (Montiel, 2001a). Esta dinámica adquiere un significado especial en una región de características metropolitanas como Madrid donde la influencia de las funciones y demandas generadas por la población urbana es mucho mayor (Manuel, 1996; Sáez, 2000).

El uso público recreativo, educacional y turístico de los ecosistemas forestales mediterráneos constituye actualmente una de las principales funciones de los mismos, integrada además en el nuevo modelo de desarrollo rural impulsado desde la Unión Europea². Por otra parte, la Estrategia Forestal para la Unión

² Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA.

Europea aprobada el 15 de diciembre de 1998 pone de relieve la importancia del papel multifuncional de los montes y de la explotación sostenible del sector forestal. Recogiendo y desarrollando estos principios, la Estrategia Forestal Española se hace eco también del proceso de terciarización que afecta a los montes españoles y reconoce la prioridad que a menudo adquiere la función recreativa sobre cualquier otro tipo de función productiva tradicional.

En la Comunidad de Madrid esas crecientes demandas sociales de espacios naturales y rurales para usos recreativos —principalmente de fin de semana— por parte de la población urbana (Barrado, 1999) constituyen un factor principal en la definición de la política forestal regional. Además, las funciones sociales y paisajísticas de los espacios forestales adquieren en esta región un particular relieve en función de la riqueza del patrimonio natural (Gómez, 1999; Sáez, 2000) que se encuentra en el origen del atractivo turístico/recreativo de las zonas serranas.

Sin embargo, el desarrollo de estas funciones, así como la selvicultura en las masas forestales existentes o la gestión de la biodiversidad son objetivos secundarios en el Plan frente a otras prioridades que acaparan mayor atención e inversiones; en particular, la restauración de la cubierta vegetal y la defensa de los montes contra plagas e incendios. Estos principios de actuación se traducen igualmente en la aplicación de los instrumentos comunitarios disponibles para la gestión de los montes en la Comunidad de Madrid. En concreto, la mayor parte de las inversiones realizadas en el marco de los reglamentos (CEE) 1610/89, por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, y (CEE) 2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura (forestación de tierras agrarias), se han destinado a la creación de nuevos espacios forestales, descuidando la gestión de los ya existentes. En general, los trabajos selvícolas de mantenimiento y mejora de ecosistemas forestales han quedado marginados respecto a las nuevas plantaciones (Montiel, 2001b).

Por otra parte, el Plan adolece de un cierto aislamiento respecto al contexto político forestal europeo. Aunque en su presentación destaca su visión integradora, y a pesar de que en sus planteamientos alude a la sostenibilidad y a la multifuncionalidad como principios de gestión, en su desarrollo el Plan no hace referencia a la Estrategia Forestal Europea ni integra las medidas e instrumentos comunitarios que actúan directa o indirectamente sobre el espacio forestal. En consecuencia, tampoco existe una coordinación entre programas de objetivos afines o coincidentes, tales como el Programa de Forestación de Tierras Agrarias, desarrollado en la Comunidad de Madrid desde 1993 y el Programa de Forestación y Restauración de las Cubiertas Vegetales del Plan Forestal. En definitiva, el Plan no incorpora en su elaboración las medidas e instrumentos comunitarios previamente existentes en materia forestal ni las

últimas directrices políticas europeas e internacionales, aunque sí recoge sus planteamientos genéricos y principios fundamentales (Montiel 2001b).

3. CONCLUSIONES

1. Los Planes Forestales, como instrumentos principales de la política forestal, deben afrontar el reto de la multifuncionalidad y la necesidad de definir un nuevo modelo de gestión adecuado a las demandas sociales y a las dinámicas territoriales actuales.
2. El Plan Forestal de la Comunidad de Madrid 2000-2019, elaborado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 16/1995 Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, comprende diez programas elaborados desde una visión global y se define como una herramienta necesaria para el aumento y mejora de los ecosistemas forestales de la región.
3. El Plan Forestal de Madrid subraya el carácter protector de los montes. Entre sus objetivos prioritarios destacan la forestación y restauración de las cubiertas vegetales, así como la defensa contra incendios y plagas forestales.
4. El desarrollo de las funciones paisajística y social de los montes, así como la integración de los espacios forestales en los sistemas rurales y su contribución a la definición de estrategias de desarrollo local es uno de los retos que se plantean a la política forestal regional.
5. Existe una falta de coordinación entre el Plan Forestal y las líneas de actuación comunitaria en materia forestal desarrolladas en la región.
6. El Plan Forestal de Madrid 2000-2019 no plantea un cambio sustancial respecto a las políticas forestales precedentes, aplicadas desde finales del siglo XIX. Se plantea un cierto continuismo, incorporando nuevos conceptos como la sostenibilidad, multifuncionalidad y biodiversidad, pero manteniendo la misma filosofía de objetivos protectores. En este sentido, quedan insuficientemente resueltas las cuestiones que plantean las nuevas demandas y el actual modelo social y territorial de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRADO, D. (1999): *Actividades de ocio y recreativas en el medio natural de la Comunidad de Madrid. La ciudad a la búsqueda de la naturaleza*. Comunidad de Madrid, Madrid.
- FAO (2001): *Situación de los bosques del mundo 2001*. Roma.

- GÓMEZ MENDOZA, J. *et al.* (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Alianza ed.-Fundación Caja Madrid, Madrid.
- MANUEL, C. (1996): *Tierras y montes públicos en la Sierra de Madrid (sectores central y meridional)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- MATA, R. (1996): «Prólogo», en MANUEL, C.: *Op. cit.*
- MONTIEL, C. (2001a): «Mediterranean forests: natural and cultural heritage», *Proceedings of the 3rd International Conference «Science and technology for the safeguard of cultural heritage in the Mediterranean Basin»*, Universidad de Alcalá, 9-14 July 2001, Madrid (CD).
- MONTIEL, C. (2001b): «Aplicación de los instrumentos comunitarios a la gestión de los montes en la Comunidad de Madrid (España)», *Montes para la sociedad del nuevo milenio. III Congreso Forestal Español, Granada, 25-28 septiembre 2001*. Sevilla, Junta de Andalucía, t. V, pp. 827-833.
- MONTIEL, C. (2002): «Estrategia forestal comunitaria, nacional y autonómica», *Eria*, en prensa.
- MCPFE (2000): *The role of National Forest Programmes in the Pan-European Context. Presentation and outcomes of the NFP workshop organised by MPCFE in Tull/Austria, 13-14 september 1999*. Viena.
- SÁEZ, E. (2000): *Montes públicos, territorio y evolución del paisaje en la Sierra Norte de Madrid*, UAM-Comunidad de Madrid, Madrid.
- SEPÚLVEDA, F. (2001): «Visión global del Plan Forestal de la Comunidad de Madrid (2000-2019)», *Proceedings COST E19 Seminar: National Forest Programmes. Social and Política Context. Madrid, 18-21 October 2000*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente (CD).