



# 7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios  
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia  
Cáceres, Extremadura

---

---

7CFE01-313

---

---

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales  
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017  
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

## “Forestación de tierras agrarias en Extremadura”

SEQUEDA TENA, M.M.<sup>1</sup>

1 Sección Forestación de Tierras Agrarias. Dirección General de Política Agraria Comunitaria. JUNTA DE EXTREMADURA

### Resumen

El programa de forestación en Extremadura ha supuesto el incremento de superficie forestal en más de 70. 000 hectáreas en la región, consolidándose como una de las herramientas de mayor relevancia de cara a conseguir los objetivos propuestos por las diferentes administraciones competentes en el desarrollo de sus políticas ambientales a lo largo de todos de estos años. Además, esta medida destaca por su contribución al empleo y desarrollo rural de las zonas donde se ha implantado, incluso en épocas de crisis económica y de fuerte retroceso de la actividad agroforestal, cómo la que se ha experimentado en los últimos años.

### 1. Introducción a la Ayuda a la Forestación de Tierras Agrarias en Extremadura.

La Ayuda a la Forestación de Tierras Agrícolas tiene su origen en el Reglamento (CEE) nº 2080/92 del Consejo de Europa. Desde entonces se han ejecutado seis campañas de forestación comprendidas entre los años 1993 y 2008, y dado el largo periodo de compromiso que comprende para los beneficiarios ( 20 años en la mayoría de los casos) el desarrollo y ejecución de las ayudas, a día de hoy, permanecen aún vigentes

Esta ayuda tiene como finalidad la implantación de nuevas masas forestales, adecuadas a los correspondientes ecosistemas, alcanzando los árboles una densidad y un volumen que permita su gestión racional tras el período de ayuda, de forma que cumplan o puedan cumplir las funciones ambientales, productoras, protectoras, culturales, paisajísticas o recreativas que se presume para cualquier masa forestal.

Se persigue, a largo plazo, la recuperación de la vegetación autóctona, en especial de las quercíneas, y de su manifestación antropizada, la dehesa, en aquellas superficies en las que por la acción del hombre han desaparecido. La apuesta es clara, la dehesas adquieren su máxima expresión en nuestro territorio, y es por ello que la dehesa es el modelo de gestión del ecosistema que mejor se adapta a Extremadura , garantizándose así la sostenibilidad de los recursos a lo largo del tiempo.

De forma resumida la ayuda a forestación consta de tres partes o fases:

1º.- Ayuda para los costes de implantación: Ayuda para la plantación y las obras auxiliares que la acompañen, como cerramientos, caminos, charcas, etc.

2º.- Ayuda para los costes de mantenimiento: Dura cinco años consecutivos desde que se certifica la implantación. Destinada a cubrir los gastos de reposición de marras y otras operaciones culturales que aseguren el mantenimiento de la repoblación.

3º.- Prima compensatoria: Con una duración que oscila entre los 15 o 20 años según la orden de convocatoria, su razón de ser, es compensar la pérdida derivada de ingresos de forestación de las tierras que con anterioridad tenían otro aprovechamiento agrario, ya que una vez adquirido el compromiso por el titular de la ayuda, éste no puede realizar otros aprovechamientos agrícolas/ganaderos. Se solapa cinco años con la ayuda a los costes de mantenimiento. Con carácter general , su cuantía depende del anterior uso de suelo, la especie o especies a repoblar, así como si el titular de la ayuda se dedica en mayor o menor grado a la actividad agraria.

### 2. Objetivo

Esta propuesta persigue compartir las experiencias acumuladas en la gestión de la ayuda a la forestación de tierras agrícolas a lo largo de estos años desde la administración forestal extremeña, poniendo especial énfasis tanto en el recorrido como en los resultados obtenidos. Para ello se realiza un repaso a toda la trayectoria del programa de forestación en el que se pondrá de manifiesto los principales hitos que han marcado los últimos 25 años.

### **3. Metodología.**

Para realizar esta presentación, el autor ha procedido a evaluar los datos obtenidos directamente de los archivos digitales y en papel de la administración (Dirección General de Política Agraria de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura). Para el desarrollo, se ha ido relacionando en todo momento la legislación de aplicación a la ayuda que se ha mostrado en apartado anterior, con el desarrollo, aplicación y resultados obtenidos por periodos coincidentes con los programas operativos de la política europea.

### **4. Origen de la ayuda. Normativa de aplicación.**

El Origen del programa de forestación de tierras agrarias en Extremadura, al igual que el de la mayoría de otras regiones lo encontramos en el Reglamento CE 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992. Nace en seno de la reforma de la Política Agraria Comunitaria como medida de acompañamiento al objeto de compensar las pérdidas de rentas que tendrán los agricultores una vez sometan sus cultivos a una organización común de mercados. Para entonces la política forestal en España, cuyas inversiones habían sufrido una desaceleración, se planteaba alcanzar objetivos como la obtención de productos forestales, la promoción de la flora y la fauna, la conservación del clima o la calidad del aire. Estos objetivos difícilmente eran alcanzables cuando existía problemas sin resolver como era el ritmo de forestación de la época, de modo que la reutilización forestal del suelo agrícola excedentario se presentó como una oportunidad para conseguir los mencionados objetivos, a la vez que se generaba la oportunidad de crear empleo en el mundo rural.

Desde entonces y hasta la actualidad el programa de forestación ha estado enmarcado en cuatro programas operativos diferentes: Programa operativo 1992-1999, 2000-2006, 2007-2013 y el actual y vigente 2014-2020. Normativamente estos programas operativos tienen un Reglamento Comunitario de referencia, sus respectivas trasposiciones al ordenamiento jurídico del Estado miembro a través de Reales Decretos, y éstos a su vez traspuestos a las CCAA a través del desarrollo de sus correspondientes Decretos y Órdenes de convocatoria.

A continuación se presenta un esquema que presenta el desarrollo normativo a lo largo de los diferentes programas operativos

Normativa Comunitaria	Normativa Estatal	Normativa Comunidad Autónoma	Campaña Forestación
<b>PROGRAMA OPERATIVO 1992-1999</b>			
Reglamento (CE) 2080/92, del Consejo, de 30 de junio.	Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo. (Modificado por Real Decreto 2086/1994, de 20 octubre)	Decreto 95/1993, de 20 de julio  Decreto 110/1994, de 2 de agosto	EXPEDIENTES AÑO 93 Orden de 4 de noviembre (DOE nº 130, del 9/11/1993)  EXPEDIENTES AÑO 94 Orden de 11 de marzo (DOE nº 31, del 17/03/1994)  EXPEDIENTES AÑO 95 Orden de 15 de marzo (DOE nº 39, del 1/04/1995)
<b>PROGRAMA OPERATIVO 2000-2006</b>			
Reglamento (CE) 1257/99, del Consejo, de 17 de mayo.	Real Decreto 6/2001, de 12 de enero	Decreto 36/2002, de 16 de abril.	EXPEDIENTES AÑO 2002 Orden de 1 de julio de 2002 (DOE nº 79, de 09/07/2002)  EXPEDIENTES AÑO 2005 Orden 5 de octubre de 2004 (DOE nº 120, del 16/10/2004)
<b>PROGRAMA OPERATIVO 2007-2013</b>			
Reglamento (CE) 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre.  Reglamento (CE) 1974/2006, del Consejo, de 15 de diciembre.		PDR Medida 221	EXPEDIENTES 2008  Decreto 336/2007, de 14 de diciembre
<b>PROGRAMA OPERATIVO 2014-2020</b>			
Reglamento (UE) Nº 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre		Decisión de la Comisión C (2015) 8193, de 18 de noviembre de 2015, que aprueba el PDR de Extremadura	

Figura 1. Desarrollo normativo de las administraciones competentes

Como se observa en la figura anterior el desarrollo normativo ha sido extenso, salvo para el programa operativo actual, en el que aún no ha habido convocatoria. Este hecho implica una de las principales complejidades en la tarea ordinaria de la administración forestal encargada de la ejecución de la ayuda, ya que a día de hoy coexisten expedientes de forestación de casi todas las anualidades excepto las del año 1993( expedientes que ya han agotado las 20 primas compensatorias comprometidas). Dado que cada convocatoria tiene unos fundamentos de derechos distintos, y en ocasiones , diferentes prescripciones técnicas, exige disponer de unos exhaustivos mecanismos de control y gestión que garanticen la consecución de los objetivos fijados, tanto técnicos como administrativos.

Aunque, como ya se ha apuntado la finalidad última de la ayuda es la creación ecosistemas forestales permanentes a cambio del compromiso del titular del no aprovechamiento agrario durante la duración de la misma, cada convocatoria exigía respecto de la anterior un proceso de adaptación a la realidad legislativa, socioeconómica y ambiental de la región. Como consecuencia de esta adaptación, cada programa fue matizado convenientemente según las estrategias marcadas en cada periodo. Esta cuestión, y la evolución de dichos periodos la abordaremos en el siguiente punto.

## 5. Gestión, desarrollo y evolución de la ayuda

De forma esquemática pasaremos a relatar los aspectos más destacables de cada

programa operativo o periodo de ejecución desde un punto de vista legal, técnico y administrativo.

Periodo 1992-1999: En este periodo los beneficiarios debían cumplir una serie de requisito, principalmente ser titulares de explotaciones agrarias, sin entrar en el régimen de propiedad. Debían ser personas físicas o jurídicas, agrupaciones de titulares e incluso entidades locales. A estos últimos no se le pagaba prima compensatoria o compensación de rentas. Se permitía el uso de especies de crecimiento rápido en turno cortos (sólo la implantación). Se incentiva el uso de determinadas especies en espacios naturales protegidos de acuerdo a sus instrumentos de gestión, lo que da idea del compromiso de la ayuda a la forestación con los objetivos medioambientales. Todas las ayudas están condicionadas al cumplimiento de los requisitos técnicos, sanitarios y de densidad de arbolado mínimo por hectárea que determinasen las Comunidades Autónomas para las distintas especies forestales. Esta cuestión, que generó muchas dudas entre los beneficiarios quedó regulada mediante la orden de 11 de marzo de 1999, que establecía una densidad mínima en función de la edad de la planta y marco de plantación( tabla 1), a la vez que definía cuales eran los trabajos mínimos que habían de ser ejecutados para tener derecho al cobro de la prima, a saber:

-La reposición de las marras (planta no arraigada) cuando el porcentaje de éstas supere el 5 % de la densidad inicial.

-Labores de cavas, haciendo un ruedo de un metro de diámetro alrededor de las plantas para la eliminación de la competencia de la vegetación herbácea y arbustiva en las líneas de plantación.

-Gradeos entre líneas de plantación, así como un cortafuegos perimetral anualmente

MARCO	DENSIDAD	DENSIDAD MÍNIMA A MANTENER AL AÑO 10	DENSIDAD MÍNIMA A MANTENER AL AÑO 15	DENSIDAD MÍNIMA A MANTENER AL AÑO 20
4X4	625	500	400	300
5X4	500	400	350	300
5X5	400	300	250	200
6X5 y 8x4	333/312	300	250	200
8x5	250	225	225	200

Tabla 1: Cuadro de densidades mínimas a mantener. Expedientes años 93, 94,95 y 96

Cómo veremos en el apartado de resultados de esta comunicación este periodo es el que más dotación económica tuvo y consecuentemente el que mayor número de expedientes dio lugar, en el especial la convocatoria del año 1996.

Periodo 2000-2006: Desde el punto de vista legal, los beneficiarios deberán de ser Agricultores, personas físicas o jurídicas que deberán figurar, en el momento de la solicitud, como titulares de las parcelas objeto de ayudas en el Registro de Explotaciones Agrarias (en el anterior periodo bastaba con ser titulares de la explotación).Técnicamente, aparece el concepto de zonas excluidas por regeneración abundante, y suelos con limitaciones edáficas por poca profundidad y afloramientos rocosos, así como por problemas de encharcamiento cuestión que ayudó a realizar una mejor selección de suelos que garantizaran la viabilidad de las plantaciones. La ayuda aparece modulada para los costes de implantación en función del marco de plantación, preparación de suelo, protectores y actuaciones complementarias. Es decir, módulos o cuadros presupuestarios cerrados en función del marco de plantación y el tipo de ejecución de los trabajos, con el objetivo de facilitar la gestión de la ayuda.

Desde el punto de vista administrativo hay que destacar dos hitos fundamentales. Por un lado, los cambios incorporados para adaptar la tramitación del procedimiento de concesión y pago de las primas de la ayuda a la forestación de tierras agrícolas a la Ley 38/2003, de 17

de noviembre, General de Subvenciones. Y por otro, la adaptación de la gestión de la ayuda a la forestación en cuanto a forma y periodo de solicitud a través del sistema integrado de gestión y control (SIGC) regulado por el reglamento (CE) 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004.

Por último cabe destacar la introducción del sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC) como sistema de identificación de parcelas agrarias previsto en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, como base de la gestión de la superficie de las parcelas con ayuda a la forestación. Esta mejora técnica ha supuesto un antes y un después en la gestión de la ayuda, y ha sido fundamental para la regularización de expedientes antiguos en cuanto a la superficie ocupada y ajuste de primas.

Periodo 2007-2013. La única convocatoria de ayuda de este periodo establece la prima compensatoria, como novedad, para un periodo de 15 de años. Los importes de las ayudas siguen modulados y se establecen unos importes máximos repercutidos por hectárea de las obras complementarias a la implantación (charcas, cerramientos, cortafuegos, etc.) proporcionales a la superficie reforestada. Como proceso de adaptación a la situación de Extremadura, se definen dos nuevos módulos. Módulo de plantación adaptada a zonas con altas densidades de especies caza mayor, caracterizado por un marco de plantación mayor (200 pies/ha), tubo protector de 1,80 m para conseguir mayor protección y cerramiento perimetral de 2.00 m de altura. Y otro, cuando la nueva forestación se tratara de una chopera de producción, cultivada a corto plazo por la necesidad de regular este tipo singular de plantaciones. Se da prioridad a solicitudes que incluyan una superficie a forestar continua comprendida entre 5 y 30 ha, máxime si están ubicadas en las zonas de Red Natura 2000 y que estén además catalogadas en SIGPAC como tierras arables (TA) al menos en el 75% de la superficie propuesta para ser forestada. Con ello se pretende que la ayuda llegue a terrenos con gran vocación agraria, mayor alcance del presupuesto sobre posibles titulares al limitar la superficie, y por otro lado se apoya a la estrategia, criterios y objetivos de conservación de la biodiversidad de la política europea establecidos en el marco de la Red Natura 2000. Desde el punto de vista de la gestión administrativa lo que merece la pena destacar en este periodo es la incorporación, en la tramitación de la ayuda, a la Solicitud Única al igual que el resto de ayudas impulsadas por la Política Agraria Comunitaria.

Técnicamente merece resaltar que durante este periodo, en las forestaciones ya consolidadas de las primeras convocatorias, y cuya viabilidad no está comprometida, se estableció desde el año 2011 normas que permitían el pastoreo controlado, puntual y temporal, con ganado ovino, como herramienta de control de la vegetación herbácea que entra en competencia con la forestación a la vez que sirve para la prevención de incendios forestales. La ejecución de esta actividad ha estado sujeta a la estricta supervisión y cumplimiento de las condiciones establecidas, y desde su implementación ha tenido gran aceptación por los titulares, quienes ven en esta medida cierto alivio en los compromisos y exigencias a los que se someten con las ayudas.

Periodo 2014-2020. Se acumula en este periodo expedientes de todas las convocatorias que siguen aún vivos. A lo largo del mismo se irán resolviendo paulatinamente las ayudas al ir llegando al año 20. Aunque no existe ninguna convocatoria de ayuda a forestación, lo que si se ha establecido y merece la pena resaltar, si ésta se realizara, es la reducción de la ayuda a un horizonte temporal de 12 años durante los cuales se cobraría, además de los costes de implantación, una única prima por hectárea, que cubriría los costes de mantenimiento y pérdida de renta. La experiencia ha puesto de manifiesto que si la elección de los lugares especie y módulos de forestación es la correcta, y la ejecución de los trabajos se realizan conforme las normas técnicas existentes, la duración de 12 años de prima con mantenimiento es más que suficiente para sacar adelante la plantación y se reduce los compromisos de los titulares, lo que facilita la gestión en todos sus términos de la ayuda.

Los elementos que han caracterizado los diferentes periodos por los que ha pasado la ayuda se han visto recogidos según iban sucediendo en el Manual de Procedimiento de la ayuda a forestación. Esta es la herramienta básica de la administración forestal para control y gestión técnico-administrativa de la ayuda. Es actualizado anualmente, y recoge todo lo que se debe saber en relación a la ayuda de forestación de tierras agrarias en Extremadura.

## 6. Resultados

Los resultados de el programa de forestación de tierras agrarias a lo largo de todo su recorrido en sus siete campañas de forestación se muestran en el cuadro siguiente ( figura 2).

CONVOCATORIAS	EXTREMADURA Ha forestadas	SUPERFICIE( ha) PROGRAMA OPERATIVO	NÚMERO EXPEDIENTES	SUPERFICIE MEDIA Ha	SUPERFICIE MEDIA PROGRAMA COMUNITARIO
CONVOCATORIA 1993. SUPERFICIE (ha)	6355,47		129	49,27	
CONVOCATORIA 1994. SUPERFICIE (ha)	6524,92		154	42,37	
CONVOCATORIA 1995. SUPERFICIE (ha)	13481,73		289	46,65	
CONVOCATORIA 1996. SUPERFICIE (ha)	26971,33	53333,45	616	43,78	44,89
CONVOCATORIA 2002. SUPERFICIE (ha)	6995,33		343	20,39	
CONVOCATORIA 2005. SUPERFICIE (ha)	6093,10	13088,43	289	21,08	20,71
CONVOCATORIA 2008. SUPERFICIE (ha)	5436,13	5436,13	245	22,19	22,19
<b>TOTALES</b>	<b>71858,00</b>	<b>71858,00</b>	<b>2065</b>	<b>34,80</b>	

Figura 2: Resumen de superficies forestadas en Extremadura

De las 71.858 ha totales forestadas, el 75 % aproximadamente se ejecutó en el primer programa operativo durante cuatro campañas. Por provincias Cáceres forestó 39.663, 53 ha frente a 32.144,48 ha de Badajoz, tal y como se observa en la figura 3.

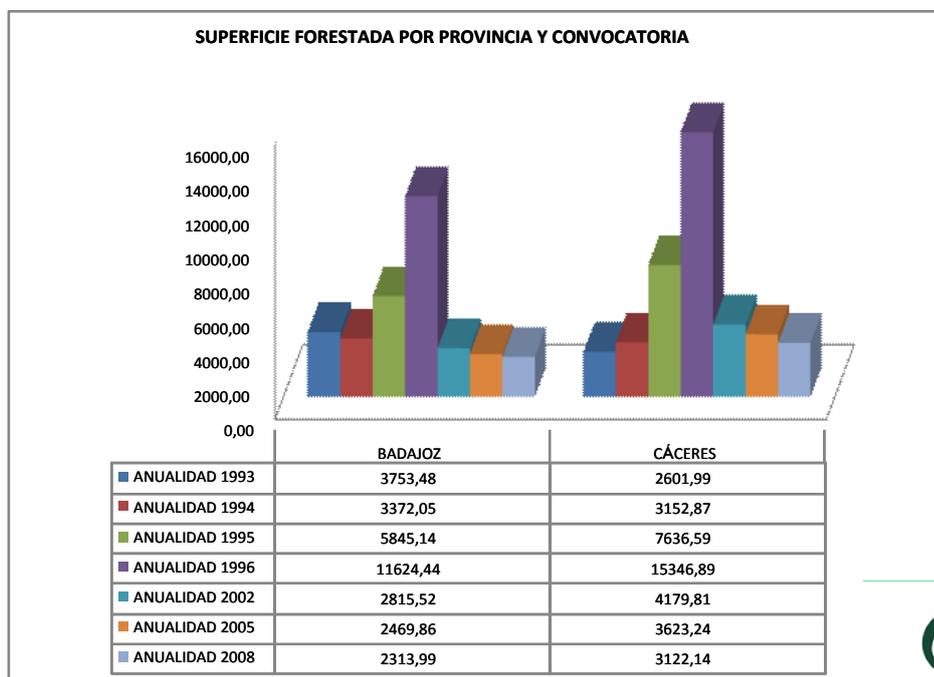


Figura 3: Distribución de superficie por provincias

El programa ha supuesto la plantación de 34 millones de árboles en todo el periodo ( 30 árboles por cada extremeño). Dado que se exige el mantenimiento de una densidad mínima entorno al 50% en casi todas las convocatorias, se puede decir que el número de pies viables más allá de los 20 años de compromiso se aproxima a los 20 millones.

En términos económicos estos resultados han supuesto una gran inversión para las administraciones públicas, con una cofinanciación europea en torno al 75 % de total. Dado que el destino final, en la mayoría de los casos, ha sido la inversión privada, los agricultores han podido obtener una renta alternativa, atractiva en la mayoría de los casos, al tratarse los terrenos forestados de terrenos marginales, baja producción y baja rentabilidad. Como no puede ser de otra manera, las inversiones en materia forestal hay que plantearse, salvo excepciones, a medio o largo plazo, luego a buen seguro serán las generaciones venideras quienes darán cuenta de las rentas obtenidas en el futuro de estas inversiones.

En cuanto a su impacto social y al empleo generado, aunque resulta difícil establecer un dato, podemos, en base a los cálculos justificativos de los módulos dispuestos en las diferentes convocatorias, cifrar en 430.000 jornales empleados en las labores de implantación, a los que hay que sumar las labores de mantenimiento de las forestaciones, con lo que la suma asciende fácilmente a los 500.000 jornales aproximadamente. Estos jornales son obtenidos, en su gran mayoría, gracias a la contratación de mano obra rural y de ámbito local. A esta cifra de empleo directos, hay que sumar, otros tantos indirectos derivados de las contrataciones de técnicos en empresas del sector forestal, gestorías, viveros forestales y otras actividades sinérgicas.

Desde el punto de vista ambiental, por todos es conocido las externalidades que nos proporcionan las masas forestales con carácter general. Así, a cualquier forestación, independientemente de su objetivo principal, se le presume en mayor o menor grado según sus características, efectos sobre la regulación hídrica, la conservación de los suelos, diversificación del paisaje y fomento de la biodiversidad. Pero conviene llegados este punto poner de manifiesto algún dato, en relación a las medidas de mitigación de cambio climático, cuestión que viene valorándose para cualquier actuación que se realice en el medio natural. Sobre este particular, consultado las herramientas de cálculo que dispone el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, podemos cifrar para una forestación de *Quercus sp.*, especie principal a los 20 años, una tasa de fijación de CO<sub>2</sub> de 0.05 T/año y pie. Esto para el caso el programa de forestación supone 1.250.000 T de fijación de CO<sub>2</sub>, lo que suma a posicionar a Extremadura entre las regiones con un mejor balance de CO<sub>2</sub>.

Es de interés, para finalizar este apartado destacar como resultado de todo el programa de forestación, el aporte al capital humano en cuanto a experiencia y formación que ha supuesto estos 25 años forestando Extremadura. Agricultores, hoy ya silvicultores, empresas forestales, y muy especialmente técnicos de la administración, atesoran una experiencia y conocimiento que merece la pena poner de relevancia y que a buen seguro se sabrá transferir a las generaciones futuras, siendo este conocimiento objeto de comunicaciones futuras.

## 7 Conclusiones

En esta comunicación ha quedado patente que se han alcanzado los objetivos perseguidos cuando se definió el primer programa de forestación de tierras agrarias allá por el año 1992. En una comunidad autónoma como Extremadura, ocupada en un 66% de su territorio por superficie forestal (1ª Revisión Técnica del Plan Forestal de Extremadura, 2008), la incorporación de más de 70.000 ha de monte arbolado, de las cuales el 92 % ocupadas

por quercíneas, es una suma a tener en cuenta en términos relativos y totales. El freno de la actividad repobladora que caracterizó a los años 80 se desactiva, y sitúa a las forestaciones de terrenos agrarias como el revulsivo de la actividad, que a lo largo de estos años, no sólo ha contribuido a efectos ambientales, sino que ha supuesto, por situarse estratégicamente entre las prioridades de la política europea, en una actividad que ha mejorado y mejora la calidad de vida y el desarrollo de las zonas rurales extremeñas. Por este motivo, dado sus logros y éxitos, parece coherente proponer, como reto futuro la implementación y seguimiento de estas ayudas en el marco del desarrollo de una estrategia basada en el fortalecimiento de la relación hombre-naturaleza.

## **8 Agradecimientos**

Especial agradecimiento a los compañeros que forman y formaron parte en algún momento de la Sección de Forestación de Extremadura en los que incluyo el cuerpo de Agentes del Medio Natural, sin cuya labor y dedicación desarrollada en estos años, no podría haberse escrito estas líneas.

## **9 Bibliografía**

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO NATURAL. SERVICIO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN FORESTAL ; 2008 1ª Revisión técnica del Plan Forestal de Extremadura

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA. MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE LA AYUDA A LA PRIMERA FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS ( PDR 2014-2020)

