



7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

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

26 - 30 junio 2017 | Plasencia
Cáceres, Extremadura

7CFE01-611

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

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

Eucalyptus & Planificación forestal: El caso de Galicia

MAREY-PEREZ, M.F.^{1,2}, BRUÑA-GARCÍA, X.^{1,2}, PICOS-MARTÍN, J.³ Y RODRIGUEZ-VICENTE, V.²

¹ Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA)

² GI-1716 PROEPLA, Proxectos e Planificación. Universidade de Santiago de Compostela. manuel.marey@usc.es.

³ GI-AF4 Escola Enxeñaría Forestal de Pontevedra. Universidade de Vigo.

Resumen

El *Eucalyptus globulus* Labill ha sido el gran motor del sector forestal a lo largo de los últimos años en el Norte y Oeste de la Península Ibérica. Desde el comienzo de su extensión como especie productora de madera siempre ha sido objeto de debate entre partidarios y detractores que han tomado posturas extremistas en su defensa o crítica. En los últimos años ha irrumpido con fuerza el *Eucalyptus nitens* Deane & Maiden que está ocupando espacios a los que no podía llegar el anterior o sustituyendo al *E. globulus* muy castigado por diferentes patologías.

Esta nueva situación ha abierto el debate de la necesidad o no de establecer limitaciones a las plantaciones de eucalipto. Con el objeto de tratar de poner datos y argumentos que clarifiquen la situación actual y futura se presenta esta comunicación en la que se debate sobre la realidad actual, las previsiones y la necesidad o no de actuar y de qué forma. Se analizan las consecuencias para el sector forestal, los propietarios forestales y el territorio gallego en los diferentes horizontes.

Palabras clave

Planificación forestal, *Eucalyptus*, Galicia, limitaciones legales.

1. Introducción

Cuando en el año 1923 la compañía portuguesa CAIMA comienza las pruebas con *Eucalyptus globulus* Labill para la producción de pasta de papel al bisulfito (BERMÚDEZ, 1999), se ponía en marcha el mayor proceso de desarrollo de la actividad forestal, cambios en la dinámica del sector y en consecuencia también modificación del paisaje, el territorio y la configuración económica de las áreas rurales y determinadas zonas industriales y urbanas de la Península Ibérica. En Galicia, no será hasta 1963, con el comienzo de producción de la planta de ENCE en Pontevedra y su progresiva transformación de consumo de pino a eucalipto, cuando el proceso empiece a activarse realmente. Así, esta planta alcanzó el 50% de la pasta producida a partir de eucalipto desde los años 80, pasando al 100% de la producción de pasta de esta especie desde 1992.

Hasta ese momento el eucalipto no era una especie desconocida. Sin ser el objeto de esta comunicación entrar en profundidad en el debate de la fecha exacta de su llegada a Galicia ni el motivo de la misma, podemos citar que SILVA-PANDO et al. (2016) sitúan la primera plantación de eucalipto (*E. obliqua* o *E. globulus*) en torno al año 1850 en Santa Marta de Ortigueira (A Coruña). En aquella época, como bien señala FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ (2011) en su obra “El eucalipto y su conquista del Noroeste”, era una más de las numerosas plantas exóticas procedentes de otros continentes que llegaban a Europa para ser plantadas en parques públicos o jardines privados de familias acaudaladas. Disponer de un eucalipto cerca de la vivienda era todo un signo de distinción.

En las primeras décadas del siglo XX no pocos propietarios rurales con mayor base territorial (ejemplos son Montero Ríos en Pontevedra, Maciñeira y Calvo en Ortigueira, García-Somoza en Cerdido, Barro en Viveiro) muestran interés en utilizar el eucalipto como especie para

repoblar los montes y con destino a la industria existente en aquel momento (aserraderos, carpintería y postes de mina). Solamente determinadas Administraciones públicas (diputaciones y ayuntamientos de las zonas costeras) deciden repoblar con esta especie. Los campesinos más humildes, y con dificultad de acceso a la tierra, sólo veían en el eucalipto sus propiedades medicinales, lo que suponía plantar uno o dos ejemplares para utilizar sus hojas en inhalaciones. La causa estaba en la necesidad de tierra para dar de comer a una población muy numerosa en el ámbito rural (LÓPEZ, 1994; BEIRAS y LÓPEZ, 1999). Ya en esta época comenzaban a aparecer detractores del eucalipto, uno de los más destacados fue Alfonso Rodríguez Castelao que lo acusaba del que “El eucalipto ha estropeado el paisaje gallego: lo ha desnaturalizado” (FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, 2011).

Dos han sido los factores principales que a partir de la década de 1970 han ocasionado la expansión del eucalipto hasta el momento actual. El primero de ellos ha sido la desaparición del sistema agrario tradicional que también describió BOUHIER (1979) en su magnífica obra “La Galice”, un país rural y agrario emigra de forma masiva en busca de oportunidades y el sistema productivo, esencialmente agrícola y ganadero, no es capaz de adaptarse al nuevo contexto de producir para el mercado y colapsa (FERNÁNDEZ, 2000; MAREY-PÉREZ, 2003; MAREY-PÉREZ et al., 2006; MAREY-PÉREZ & RODRÍGUEZ-VICENTE, 2008). No hay transferencia de tierra a las explotaciones que continúan, en muchas zonas pocas o ninguna, y el terreno queda a la espera de otro destino. Simultáneamente, otros factores socioeconómicos se vinieron a sumar a esta situación, impulsando la forestación con especies de crecimiento rápido. Pueden citarse, entre otros, la crisis entre 1973 y 1985 -que en muchos lugares costeros vino acompañada de una intensa desindustrialización y un aumento del desempleo (p.ej. reconversión naval en Ferrol)-, las necesidades de ahorro no bancario por la insolvencia de muchas entidades en aquel momento, o la sensación percibida de incertidumbre política.

En los 90, tras la entrada de España en el Mercado Común Europeo, entra en acción la Política Agraria Común y con ella la forestación de tierras agrarias con especies de crecimiento rápido del género *Pinus* spp. y *Eucalyptus* spp. Existe una creencia generalizada que este proceso se llevó a cabo con importantes ayudas públicas, diferentes autores VALERO (1997), GARCÍA-ARIAS y PÉREZ-FRA (2001), MAREY-PÉREZ (2003) y MAREY-PÉREZ & RODRÍGUEZ-VICENTE (2008) en este último caso para la provincia de Lugo, ha contextualizado el alcance temporal, entre los años 1993 y 1998, y superficial de estas ayudas, los propietarios de tierras solicitaron subvención para plantar eucalipto en 7.358 Ha, en el supuesto de que todas fueran concedidas, supondrían el 1,3% de la superficie que ha incrementado el eucalipto entre los años 1996 y 2012. Se podría decir, que los propietarios, ante la falta de alternativas y sin ayudas han seguido apostando por destinar sus tierras a la producción forestal.

Cabe preguntarse por qué las especies del género eucalipto son las elegidas y no otras. Múltiples pueden ser las razones (tendencia, menor plazo de recuperación de la inversión, mercado para comprar y vender, falta de formación e información de otras alternativas, etc.). Una posible explicación nos la puede aportar los informes de las cuatro provincias gallegas titulado “Valoración económica de la superficie forestal” elaborado por el Clúster da Madeira e o Deseño de Galicia a partir de los datos del IFN4 (CMD, 2017). En estos informes se utilizan la metodología Valoración de los Activos Naturales de España (VANE) para comparar las diferentes formaciones forestales de acuerdo a trece servicios ambientales agregados en siete aspectos. Como resultado, en las provincia de A Coruña, Lugo y Pontevedra (Ourense no se considera), los eucaliptales y las repoblaciones jóvenes de eucalipto son las que alcanzan el mayor valor por hectárea y año. Por otro lado, trabajos como los de MAREY-PÉREZ & RODRÍGUEZ-VICENTE (2011) y MAREY-PÉREZ et al. (2012), en los que se entrevistaron a 2.152 agricultores que habían realizado aprovechamientos madereros y/o habían forestado sus tierras, la principal motivación para iniciar o continuar la actividad forestal es, claramente, la productividad forestal.

De forma paralela a la expansión del eucalipto, en mayor o menor grado, en función del momento y el lugar, se ha ido incrementando la oposición a su presencia en el territorio. Así,

GONZÁLEZ-BERNÁLDEZ et al. (1989) indicaba “La expansión de las plantaciones en el Norte de España es ecológicamente negativo [...] la expansión del eucalipto contribuirá al deterioro de la economía en las áreas afectadas” [...]. En el trabajo titulado “La conflictividad de las plantaciones de eucalipto en España (y Portugal), VEIRAS y SOTO (2011) realizaron un análisis detallado de la “lucha” contra las plantaciones de eucalipto durante 40 años. Con estos dos trabajos se manifiesta, escuetamente, como esta especie ha sido demonizada y canonizada por unos y otros, en muchas ocasiones sin argumentos científicos, técnicos y económicos que avalasen los postulados. Los autores ponen de manifiesto que la falta de planificación ha sido responsable en gran medida de la situación en que se encuentra gran parte del territorio de Galicia. Se constataría la disparidad de datos de las fuentes y la necesidad de información pública actualizada y homogénea ante la rapidez de los cambios y la existencia de posturas enfrentadas.

2. Objetivos

El objetivo principal del trabajo es analizar cómo en las últimas décadas ha evolucionado paralelamente la superficie ocupada por especies del género *Eucalyptus* spp. y la actuación legislativa y administrativa para activar la economía y frenar el declive demográfico en las áreas rurales, incrementar la superficie protegida y planificar el territorio, especialmente, en materia forestal en la Comunidad Autónoma de Galicia.

3. Metodología

Se ha llevado a cabo una revisión y análisis crítico de las estadísticas y de las bases de datos legislativas con información, total o parcialmente, relacionada con el objetivo del trabajo.

4. Resultados

Se han organizado en los cinco ámbitos enunciados en los objetivos, de forma que se pueda llevar a cabo un análisis conjunto en el apartado de conclusiones.

4.1. Superficie forestal ocupada, volumen y producción de madera de eucalipto

No es fácil responder con exactitud a la pregunta ¿cuál es la superficie forestal ocupada por eucalipto en este momento en Galicia? y aún más complejo ¿cómo ha evolucionado en el tiempo? Si damos valor de precisión a los datos de los Inventarios Forestales Nacionales, a pesar de que han variado las leyendas de clasificación, la metodología estadística para la recolección de datos y la precisión, es evidente que el eucalipto ha ganado una importante presencia en el territorio gallego y que, a su vez, han incrementado notablemente sus formaciones homogéneas y monoespecíficas (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la superficie ocupada por eucalipto en Galicia (en hectáreas)

Formación	IFN I (1973)	IFN II (1987)	IFN III (1998)	IFN IV (2009)
Masas puras de eucaliptos	27.418	36.384	177.679	287.983
Pinos y eucaliptos	102.743	177.100	193.196	124.412
Eucaliptos y otras frondosas	0	8.578	12.285	21.517



Total eucaliptos y sus mezclas	130.161	222.062	383.160	433.912
---------------------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------

La Figura 1 muestra lo que supone la superficie de eucalipto sobre el total de superficie forestal arbolada de Galicia. Así, una de cada tres hectáreas de arbolado en Galicia es de eucalipto, suponiendo el 15% de la totalidad del territorio gallego. En términos comparativos, esta superficie supone un 5% menos que las zonas desarboladas y, prácticamente, la mitad de la superficie agrícola y ganadera.

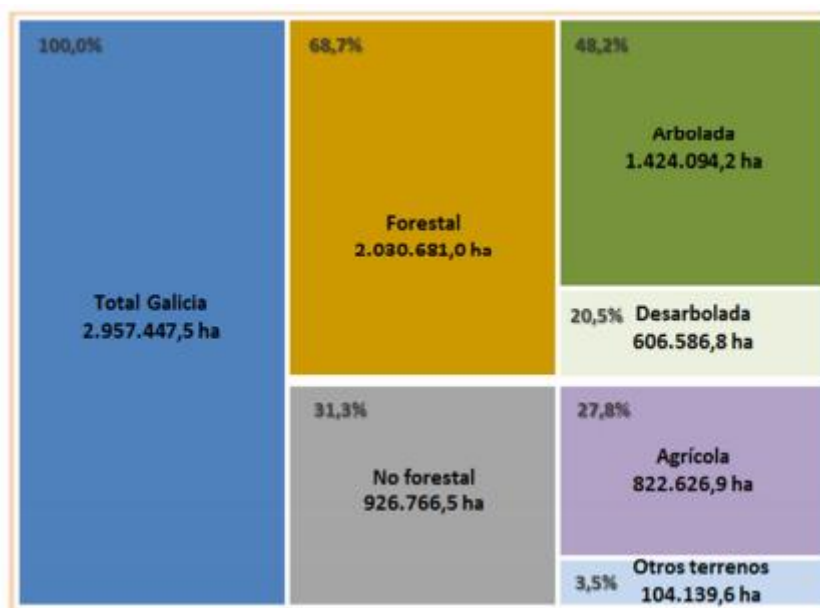


Figura 1. Superficie forestal de Galicia. Fuente: Revisión del Plan Forestal de Galicia, 2016.

De acuerdo a los datos aportados por la Administración forestal (CONSELLERÍA DO MEDIO RURAL, 2016) en su documento previo para la 1ª Revisión del Plan Forestal de Galicia, el volumen de madera de eucalipto era aproximadamente de 50 millones de m³ en 2009, esto es, la cuarta parte de la madera total de Galicia; este incremento se asociaría a la existencia de 80 millones de eucaliptos más en lo que va de siglo XXI. El crecimiento de las masas de eucalipto ha alcanzado los 27 millones de m³ cada año, esto es, casi la mitad del volumen incrementado para el conjunto del monte gallego.

En su informe de resultados para 2015, Confemadera Galicia, en colaboración con la Universidad de Vigo, indicaba que el eucalipto se consolidaba con más del 50% de las cortas de madera de Galicia por séptimo año consecutivo (PICOS, 2016); en concreto, las cortas de eucalipto fueron de 4.458.300 m³ (Figura 2) y, en su conjunto, ascendió a los 8,25 millones de m³ (PICOS, 2016). Se pueden estimar en 130 millones de Euros anuales (sin IVA), las cantidades netas (venta en pie) percibidas por los propietarios forestales de Galicia por la venta de eucalipto. Considerando los precios en destino se puede deducir que los trabajos de corta, desembosque y transporte suponen cerca de otros 100 millones de euros anuales.

Según el IGE (2013), el sector forestal gallego en su conjunto representa el 30% de las industrias asentadas en 52 municipios rurales y su peso dentro de la economía gallega alcanza prácticamente el 10% y genera el 12,4% del empleo industrial distribuido en más de 3.000 empresas.

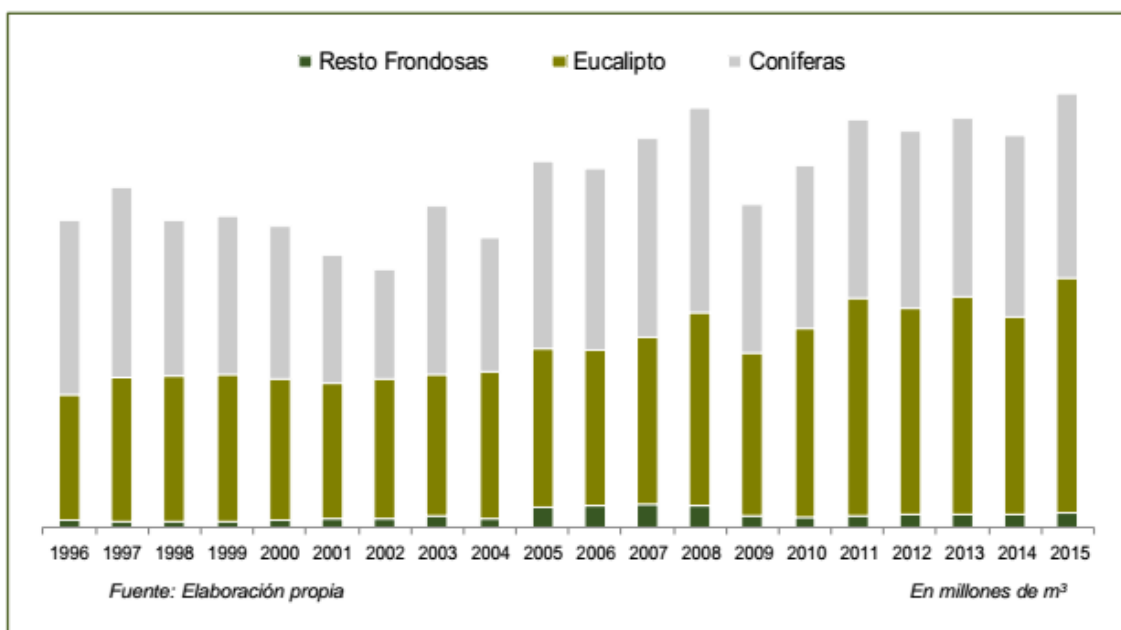


Figura 2. Evolución de las cortas de madera en los montes gallegos (por especies) Fuente: CONFEMADERA-UVIGO, 2016.

4.2. Actuaciones para activar la economía gallega en general y la rural en particular

El Plan Estratégico de Galicia 2015-2020 (CONSELLERÍA DE FACENDA, 2016) establece la necesidad de fomentar un modelo de crecimiento económico basado en la innovación y el capital humano, que favorezca una Galicia moderna y cohesionada social y territorialmente y que permita disminuir el desempleo, aumentar la productividad y el bienestar de los gallegos colaborando a retomar la senda del crecimiento demográfico y haciendo de nuestra Comunidad un territorio más atractivo para trabajar, invertir y convivir.

El Plan presenta cuatro ejes estratégicos para Galicia, proponiendo el eje 3 (Crecimiento sostenible, territorio, mar, agricultura, ganadería y montes), cuatro principios transversales. El principio transversal nº 4 (Fijación de la población en el medio rural). En el análisis realizado en la DAFO del Eje 3 destaca los siguientes aspectos relacionados con el tema de estudio:

Debilidades: [...] D 3.1.13 Insuficiente desarrollo de la gestión forestal sostenible y de los recursos forestales; D 3.2.07 Poco desarrollo de la energía a partir de la biomasa forestal residual o subproductos o residuos de la agricultura.

Fortalezas: [...] F 3.1.14 Liderazgo de los sectores lácteo y forestal en el mercado español; F 3.1.15 Condición climática favorable para la producción agrícola e forestal.

Oportunidades: [...] O 3.4.06 El potencial del sector forestal como suministrador de bienes económicos renovables y sostenibles, incluidas las energías renovables. Esto contribuirá a la cohesión y el desarrollo territorial; O 3.2.04 Desarrollo de la biomasa como forma de fijación de la población en zonas rurales; O 3.1.08 Desarrollo de las energías renovables como respuesta a la crisis energética; O 3.1.09 Mayor aprovechamiento industrial de los recursos naturales de manera que generen un mayor valor añadido: diversificación de la transformación [...] de la madera y los aprovechamientos forestales.

Como actuaciones a llevar a cabo para alcanzar los anteriores objetivos [...]:

3. Crecimiento sostenible, territorio, mar, agricultura, ganadería y montes [...]

3.04. Alcanzar la dimensión territorial necesaria para el aprovechamiento eficiente de los recursos forestales y la mejora de la competitividad de las industrias del sector.

La Estrategia de Especialización Inteligente de Galicia 2014-2020 (RIS3 Galicia), la Administración gallega considera el sector forestal como un sector estratégico en el que apoyar el crecimiento de Galicia (GAIN, 2014). Esta estrategia cita, en materia forestal, el amplio margen para incrementar la productividad, estimándose que con los recursos que hay en Galicia podría ser el doble de la actual; además, se cita que es la comunidad española con más capacidad para producir biomasa forestal.

4.3. Legislación básica de ordenación del territorio y suelo

La Constitución Española establece en su artículo 40 que los poderes públicos deberán de procurar el progreso social y económico, así como una distribución de la renta regional y personal más equitativa. En su artículo 148.1, número 3, la Constitución cita como competencias de las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación do Territorio de Galicia, refleja los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial gallega, de acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida y la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables a potenciar para cada tipo de suelo. En concreto, el artículo 3 de la Ley 10/1995, titulado “Objetivos fundamentales”, los instrumentos de ordenación del territorio deberán destinarse a disponer de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia procurando el máximo bienestar de su población, entre otros.

Los instrumentos para el desarrollo de la Ley 10/95 de mayor rango lo constituyen las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), aprobadas por el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio. Tal y como se cita sus disposiciones generales, las DOT de Galicia apuestan por la sostenibilidad, la cohesión social y un crecimiento económico equilibrado; se configuran así como un apoyo a la planificación municipal, fijando el marco global de referencia y, en definitiva, los criterios para la elaboración de los planes urbanísticos, aportándoles seguridad territorial y jurídica. En concreto, dentro de sus objetivos generales y la estructura básica del modelo territorial, las DOT impulsarán procesos socioeconómicos que dinamicen las áreas rurales que más acusan los efectos de la crisis demográfica y da despoblación.

Resulta interesante resaltar el apartado 3.1 de las DOT, titulado “Determinaciones para el desarrollo y ordenación de los asentamientos”, expresa como determinación excluyente (número 8): los instrumentos municipales de planeamiento regularán [...] las actividades económicas que se desarrollen ligadas al medio rural, en concreto las agroalimentarias, ganaderas y forestales, de cara a garantizar la compatibilidad entre la calidad del hábitat y la viabilidad demográfica de los asentamientos rurales, la conservación del medio natural y del entorno y una actividad agraria competitiva y sostenible.

El apartado 3.3 de las DOT, titulado “Determinaciones para el desarrollo de las actividades productivas en el medio rural”, manifiesta como determinación excluyente (número 2): la Xunta de Galicia cartografiará las zonas del territorio de mayor aptitud agroganadera y forestal, [...] esta zonificación se podrá realizar por medio de un Plan de Ordenación del Medio Físico (POMF) para el conjunto de Galicia. El contenido básico de este POMF incluirá la definición de áreas territoriales con idoneidad actual y potencial para la explotación agrícola, ganadera y/o forestal, así como las condiciones que permitan el cambio de uso en cada ámbito territorial.

En materia forestal, una determinación excluyente del apartado 3.3 de las DOT cita (número 5): la Xunta de Galicia fomentará los modelos de gestión forestal y promoverá actuaciones que superen el grado de fragmentación extrema existente, priorizando en todo caso en los programas de fomento forestal desarrollados por las administraciones competentes. Preferiblemente, dichos modelos se basarán en la gestión conjunta de los aprovechamientos y se apoyarán en planes con enfoques territoriales integrados (Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes de Ordenación de Recursos Forestales, Planes de Uso y Gestión). A esta determinación excluyente en materia forestal destaca otra más (número 6): la Xunta de Galicia promoverá la Gestión Forestal Sostenible, entendiendo por tal a que contempla en sus actuaciones el equilibrio de las funciones productivas, sociales y ecológicas de los terrenos forestales, para lo que serán de aplicación los instrumentos de ordenación forestal, [...].

Dentro del apartado 3.3 de las DOT, como determinación orientativa (número 10) se manifiesta: las Administraciones, para evitar el despoblamiento y el envejecimiento del interior de Galicia y para asegurar el desarrollo sostenible, promoverán el mantenimiento, recuperación y nueva implantación de actividades con capacidad de generar y diversificar empleo en las zonas rurales sobre la base de las potencialidades endógenas del territorio, en este caso relacionadas con el sector primario (agrarias, ganaderas, y forestales) [...] desarrollarán programas con el objetivo de mejorar a la productividad y competitividad e introducir fórmulas de explotación más sostenibles. [...]. A esta determinación orientativa se añade una más (número 12): la Xunta de Galicia [...] desarrollarán acciones destinadas a superar la elevada fragmentación de la propiedad, a reducir y revertir el abandono de las tierras, la mejora en las condiciones de desarrollo sostenible de actividades agrícolas, ganaderas y forestales sustentables [...].

Finalmente, el apartado 10.1 de las DOT, titulado “Determinaciones para el desarrollo de las directrices”, cita como determinación excluyente (número 17): la Consellería del Medio Rural podrá elaborar para el conjunto de Galicia un POMF con los contenidos que reglamentariamente se establezcan. Como contenidos básicos se definirán las áreas territoriales con idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, ganadera o forestal [...].

La última norma legal en materia de ordenación territorial en Galicia es la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Esta ley destaca, en su exposición de motivos, la apuesta por la protección territorial y, en particular, por la defensa y respeto del suelo rústico, ya sea por la afección y dominio público o por la presencia de valores merecedores de especial salvaguarda. Y todo ello sin perder de vista la dimensión del suelo rústico como suelo productivo y útil, que debe ser contemplada y potenciada. La sección tercera de la Ley 2/2016, titulada “Instrumentos de planeamiento urbanístico”, en su artículo 45, menciona que la ordenación urbanística se llevará a cabo a través de un Plan Básico Autonómico, los Planes Básicos Municipales y los Planes Generales de Ordenación Municipal, entre otros. Aparece, por tanto, la figura del Plan Básico Municipal, desarrollado en el artículo 63, como el planeamiento para municipios de menos de 5.000 habitantes.

Con relación a las categorías del suelo rústico, éstos quedan definidos en artículo 34, titulado “Suelo Rústico de Especial Protección”, que define el suelo rústico de protección forestal como el suelo constituido por los montes vecinales en mano común y los terrenos de alta productividad forestal que sean delimitados en el catálogo oficial correspondiente por el órgano que ostente a competencia sectorial en materia forestal. Destaca, por tanto, un notable cambio en relación con la legislación anterior en materia de suelo; cualquier actuación en los diferentes tipos suelo rústico quedará supeditada al informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal o autorización autonómica. Esta premisa da a entender que la Administración pública competente, a efectos forestales la Consellería do Medio Rural, contará con una planificación a la misma escala que el planeamiento urbanístico para poder dar respuesta a esta petición por parte de los propietarios. De no ser el caso, la Administración pública competente tendrá que responder con un informe *ad hoc* a cada solicitud.

4.4. Legislación básica de montes e incendios

La legislación básica en materia forestal, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, y sus posteriores reformas, indica en su exposición de motivos que basándose en la gestión forestal sostenible, se deducen los restantes principios normativos a cumplir, entre otros objetivos, la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal y la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiaria, el fomento de las producciones forestales y el desarrollo rural, entre otros. Y en este sentido, los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) se configuran como instrumentos de planificación forestal de ámbito comarcal integrados en el marco de la ordenación del territorio, enmarcando la planificación y la gestión forestal en el decisivo ámbito de la ordenación territorial. La Ley 43/2003 instrumenta la forma en la que se debe integrar la gestión forestal en otras figuras de ordenación territorial previamente citados en este informe (Plan de Ordenación del Medio Físico- POMF y Planes Generales de Ordenación Municipal- PGOM).

En el ámbito autonómico, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia se configura como el marco normativo principal en materia forestal de Galicia. La exposición de motivos de esta norma resalta la importancia del sector forestal, no sólo en las cifras macroeconómicas, claros exponentes de su importancia, sino también por desempeñar una función básica en la fijación de la población en el rural. En consecuencia, uno de los objetivos prioritarios de esta nueva norma es colaborar e impulsar la organización del territorio gallego, equilibrando los usos del suelo, permitiendo un adecuado aprovechamiento de los recursos y, al mismo tiempo, colaborando en el mantenimiento de las explotaciones agrarias existentes, agilizando su posibilidad de crecimiento la consolidación como factor básico que minimice, en la medida de lo posible, el abandono del rural y consiga frenar el envejecimiento demográfico y el despoblamiento, posibilitando la fijación de la población, entre otros. Dado que la gran mayoría de los montes y terrenos forestales gallegos son de propiedad privada, la Ley 7/2012 se dirige al conjunto del sector, a la sociedad y, muy especialmente, a todos los propietarios de montes de Galicia. Son ellos los que tienen, en primera instancia, los derechos y las obligaciones sobre los montes, posibilitando cualquier uso productivo legal del territorio, que pueda mantener o incrementar la actividad en el rural e invertir su tendencia al despoblamiento; la eliminación de los conflictos de usos, uno de los motivos fundamentales de los incendios forestales, que constituyen una lacra para el desarrollo rural; y también la fijación de un reglamento que facilite y apoye la actividad de las empresas y de los agentes del sector forestal.

El artículo 6 de la Ley 7/2012 cita como uno de sus objetivos la creación de riqueza y empleo, el desarrollo del medio rural y la puesta en marcha de modalidades de reorganización de propiedades forestales que permitan alcanzar una clarificación y seguridad en la tenencia de la propiedad, así como la dimensión necesaria para llevar a cabo una gestión forestal viable y sustentable, y el fomento de iniciativas de gestión forestal conjunta. En cuanto a la gestión forestal y, particularmente en montes privados, el artículo 44 de la norma citada que las personas titulares de los montes privados podrán gestionarlos por sí mismos o contratar su gestión a personas físicas o jurídicas de derecho privado o público, así como crear agrupaciones para la gestión forestal conjunta, que podrá tener por objeto cualquier tipo de aprovechamiento forestal. Este mismo artículo relaciona como derechos específicos de los propietarios de los montes privados, entre otros: la gestión de su monte, en los términos previstos en esta ley y en la demás legislación aplicable; el aprovechamiento sostenible de los recursos existentes en los montes; la elección del uso o usos del monte; la elaboración de los instrumentos de ordenación o de gestión forestal en sus propiedades.

La ley gallega de montes prevé en su artículo 66, titulado “Informes sobre los instrumentos de ordenación del territorio y sobre el planeamiento urbanístico”, cómo llevar a cabo la actividad forestal en el planeamiento. Así, cita que los instrumentos de ordenación del territorio, las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento urbanístico, los planes generales de

ordenación municipal, los planes de sectorización y los planes especiales no previstos en los planes generales, así como la modificación de estos instrumentos, cuando afecten a un monte o terreno forestal, requerirán el informe sectorial de la Administración forestal. Dicho informe tendrá carácter vinculante cuando se trate de montes catalogados, protectores y terrenos rústicos de especial protección forestal.

En sus artículos 74-76, la ley gallega de montes se centra en los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales. Según la norma, la Administración forestal elaborará los PORF como instrumentos de planificación forestal, que afectarán preferentemente cada distrito forestal, como territorios de condiciones geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas y que tendrán carácter obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en esta ley, y en los términos establecidos en cada plan. Los PORF, como mínimo, especificarán, entre otros puntos, el establecimiento de referentes de buenas prácticas y modelos silvícolas orientativos para la gestión y el aprovechamiento de los montes, basados en el análisis de las especies existentes y en sus turnos de corta, y garantizando que no se ponga en peligro la persistencia de los ecosistemas y que se mantenga la capacidad productiva de los montes; la zonificación por usos y vocación del territorio, estableciendo para cada zona los objetivos, las compatibilidades y las prioridades, y señalando los ámbitos de suelo rústico con valor forestal para los efectos de su categorización como de especial protección forestal en los instrumentos urbanísticos y de ordenación do territorio. La aprobación estos planes será por el Consejo de la Xunta mediante decreto.

En cuanto a las masas de eucalipto, la ley de montes de Galicia establece medidas contra el eucalipto, destacando el artículo 61, titulado “Cambios de actividad agrícola a forestal”, donde se indica que solamente se podrán utilizar frondosas caducifolias para materializar este cambio. El artículo 67, titulado “Condiciones que deben cumplir las repoblaciones forestales”, menciona la prohibición de las reforestaciones y las nuevas plantaciones intercaladas con el género *Eucalyptus* spp. en aquellas superficies pobladas por especies de frondosas autóctonas; en las zonas permitidas, las nuevas plantaciones con especies del género *Eucalyptus* superiores a las 5 hectáreas precisarán de autorización de la Administración forestal.

Finalmente, la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, regulará activamente el territorio gallego en un afán por la prevención aplicada a la planificación. En sus artículos 20bis y 21, titulados “Redes primarias y secundarias de fajas de gestión de biomasa”, se establecen limitaciones para la presencia de eucalipto en dichas áreas, que ocupan una importante superficie del territorio en general y del forestal en particular.

4.5. Actuaciones para incrementar la superficie protegida

Sin poder entrar en detalle de todo el compendio legislativo en materia de medio ambiente y medio natural, tanto a nivel estatal como autonómico, sí interesa destacar las siguientes normas de aplicación en Galicia: Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia; Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia; Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia.

Todas estas normas forman un conjunto de normativas de carácter ambiental que establecen medidas para evitar, en su ámbito concreto de aplicación o delimitación y en el conjunto del territorio en algunos casos, la presencia de repoblaciones forestales con especies exóticas. En muchos casos, esta prohibición va dirigida específicamente al eucalipto.

5. Conclusiones

El problema del eucalipto es complejo y poliédrico. A lo largo del tiempo ha pasado de ser un problema de ámbito forestal, sectorial o territorial y, consecuentemente, objeto de discusión técnica, socioeconómica o ambiental, a ser un tema de discrepancia social, con bandos bien definidos y donde los argumentos se miden en decibelios.

A lo largo de estos años, la Administración gallega ha cambiado su perfil ante el problema. Por un lado, ha observado como los propietarios de tierras vieron en la actividad forestal una forma de obtener mínimas rentas por la puesta en producción de sus tierras, animándose a plantar aquellas especies que el sector y la industria transformadora les daba cierta garantía de precio y compra, algo que no ocurre con el resto de productos del campo gallego. Para muchas comarcas rurales de Galicia, la actividad forestal en su conjunto crecía y se convertía en un (o el) motor económico de territorios deprimidos. Galicia forestalmente se dividía en tres zonas: la costera (para el eucalipto), la diagonal central (para el pino) y las montañas surorientales (para los incendios).

Este panorama ha ido evolucionando. La demanda y el precio de la madera de pino han sido notablemente por la crisis económica, dejando de ser una especie forestal atractiva para los propietarios forestales activos. La madera de eucalipto, con altibajos, ha mantenido su precio a lo largo de los últimos años, si bien la capacidad de consumo de la madera se ha incrementado por la entrada de nuevos operadores en la comunidad y el crecimiento de la vecina fábrica del grupo ENCE en Asturias. Los problemas sanitarios de las masas de *Eucalyptus globulus* en Galicia han reducido significativamente los crecimientos de la especie en numerosas comarcas gallegas. En estas circunstancias, una especie de importancia menor durante décadas, el *Eucalyptus nitens* comienza a ganar preferencia entre los propietarios forestales y su producción en vivero adquiere prevalencia. En la última década y media, el *E. nitens* ha venido sustituyendo gradualmente al *E. globulus* en sus tradicionales áreas y, por sus elevados crecimientos y menor afección a defoliadores y mayor tolerancia al frío, también se ha extendido en zonas interiores tradicionalmente vedadas al *E. globulus*.

La paradoja está en la actual postura de la Administración gallega y su amplio desarrollo legislativo. Por un la lado, se citaría la legislación sobre ordenación del territorio y aquellos planes, programas y/o proyectos de impulso económico, reequilibrio territorial y lucha contra el declive demográfico, encaminados a favorecer el sector forestal productor; sin nombrarlo explícitamente, las medidas que se ponen en marcha favorecen el aprovechamiento del eucalipto y son bien acogidas por propietarios forestales, Administraciones locales, empresarios y trabajadores del sector. En el otro extremo, está la sociedad gallega, cada vez más urbana, con una visión del territorio asociada a conceptos y estereotipos tradicionales y en los que, consecuentemente, no hay espacio para las repoblaciones forestales con especies exóticas, mucho menos para el eucalipto. En esta conflictividad se mencionan especialmente los denominados “neo-rurales”, personas que han retornado o han adquirido su residencia en un pueblo y que son principalmente activos en la lucha contra todo tipo de actividad productiva tradicional, particularmente la forestal. Para dar respuesta a estos colectivos, junto con la corriente preponderante a nivel de la Unión Europea sobre la protección del medioambiente, se plantean restricciones a todas aquellas actividades clasificadas como “perniciosas” a escala regional, estatal o europea, pero que a escalas locales, municipales o comarcales tienen otra consideración.

Cabe preguntarse, ¿qué espacio queda para la planificación? Sin duda, esta herramienta es más necesaria que nunca, a pesar de las dificultades, de la radicalización de los bandos, de la incoherencia legislativa y de la falta de experiencias exitosas. La puesta en marcha de planes estratégicos en materia forestal, a escala comarca, requeridos por la normativa sectorial (PORF), junto con la participación pública y la representatividad de todos los sectores, permitirá moverse de la pancarta a la mesa de trabajo.

El problema actualmente existente en torno al género *Eucalyptus* spp. en Galicia no debe fundamentarse en la “buena o mala fama” de la especie, si no si se está realizando una gestión forestal adecuada en base a una planificación del territorio forestal. Esta planificación forestal debe fundamentarse en los intereses, expectativas y necesidades de los grupos interesados, y la Administración pública sectorial es la competente para su desarrollo.

La Administración forestal tiene que ser proactiva y coherente en este sentido, debiendo abandonar la actual postura de la sanción administrativa, la propuesta legislativa “fuera de contexto” sin colaborar con los agentes implicados y, especialmente, la cuasi única respuesta de la vía judicial a los conflictos forestales.

6. Bibliografía

BEIRAS, X.M., LÓPEZ, A. 1999. A poboación galega no século XX. Laiovento. 419p. Santiago de Compostela.

BOUHIER, M.A. 1979. La Galice: Essai géographique d'analyse et d'interprétation dun vieux complexe agraire. (La Vendée) Francia: Université de Poitiers, Imprimerie Yonnaise La Roche-Sur-Yon.

CMD 2017. Valoración económica de la superficie forestal. Clúster da Madeira e O Deseño de Galicia (CMD). 111 p. Santiago de Compostela.

BERMÚDEZ, J.D. 1999. La industria de la pasta de celulosa papel y cartón. Revista del Centro de Innovación y Servicios Tecnológicos de la Madera, 3.

CONSELLERÍA DE FACENDA 2016. Plan Estratéxico de Galicia 2015-2020. Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos, Consellería de Facenda (Xunta de Galicia). 178 p. Santiago de Compostela.

CONSELLERÍA DO MEDIO RURAL 2016. Documento previo para a 1º Revisión do Plan Forestal de Galicia. Dirección Xeral de Ordenación e Producción Forestal, Consellería do Medio Rural (Xunta de Galicia). 157 p. Santiago de Compostela.

FERNÁNDEZ, G. 2000. Economía agraria gallega. Hoy es el futuro. FG Estudios Económicos y Sociales con la colaboración de la revista Expansión. Madrid.

FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, A.I. 2011. El eucalipto y su conquista del Noroeste. Galicia Agraria. <http://galiciaagraria.blogspot.com.es/>.

GAIN 2014. Estratexia de Especialización Intelixente de Galicia 2014-2020. Axencia Galega de Innovación (GAIN), Consellería de Economía e Industria (Xunta de Galicia). 168 p. Santiago de Compostela.

GARCÍA, A.I., PÉREZ, M.M. 2001. Análise da evolución da aplicación en Galicia do programa de axudas de forestación de terras agrarias: Reg.CEE2080/92. Revista Galega de Economía 10(1): 151-176.

GONZÁLEZ-BERNÁLDEZ, F., RUÍZ-PÉREZ, M., LEVASSOR, C. 1989. Efectos de las plantaciones de eucaliptos en el Norte de España. Informe para la Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. Inédito.

IGE 2013. Análise da cadea forestal-madeira. Instituto Galego de Estatística (IGE), Consellería de Facenda (Xunta de Galicia). Colección: Área de estadísticas económicas. 48 p. Santiago de Compostela.

LOPEZ, E. 1994. Demografía e estruturas agrarias. Análise da dinámica demográfica e das mudançás nas estruturas fundiarias da agricultura galega 1950-1993. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

MAREY-PÉREZ, M.F. 2003. Tenencia de la tierra en Galicia: Modelo para la caracterización de los propietarios forestales. Tesis doctoral. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

MAREY-PÉREZ, M.F., RODRÍGUEZ-VICENTE, V., CRECENTE-MASEDA, R. 2006. Using GIS to measure changes in the temporal and spatial dynamics of forestland: experiences from north-west Spain. *Forestry* 79(4), 409-423.

MAREY-PÉREZ, M.F., RODRÍGUEZ-VICENTE, V. 2008. Forest transition in Northern Spain: local responses on large-scale programmes of field-afforestation. *Land Use Policy* 26 (1), 139-156.

MAREY-PÉREZ, M.F., RODRÍGUEZ-VICENTE, V. 2011. Factors determining forest management by farmers in northwest Spain: Application of discriminant analysis. *Forest Policy and Economics* 13 (5), 318-327.

MAREY-PÉREZ, M.F., RODRÍGUEZ-VICENTE, V. ÁLVAREZ-LÓPEZ, C.J. 2012. Practical application of multivariate analysis techniques to the forest management of active farmers in the Northwest of Spain. *Small-scale Forestry* 11, 453-476.

PICOS, J. 2016. Informe de resultados Confemadera Galicia 2015. Confemadera Galicia- CREA S2i, Escola de Enxeñería Forestal (Universidade de Vigo). 33p. Santiago de Compostela.

SILVA-PANDO, F.J., PINO-PÉREZ, R. 2016. Introduction of Eucalyptus into Europe. *Australian Forestry* 79 (4), 283-291.

VALERO, E. 1997. Implantación del programa de forestación de superficies agrarias en Galicia (pp. 277-299). En: Gómez-Jover Pardo, F. y Jiménez-Peris, F.J. Un programa de forestación de superficies agrarias: legislación y aplicación. Madrid, España.

VEIRAS, X., SOTO, M.A. 2011. La conflictividad de las plantaciones de eucalipto en España (y Portugal). Análisis y propuestas para solucionar la conflictividad ambiental y social de las plantaciones de eucalipto en la península Ibérica. Greenpeace. 98p. Madrid.