
PLAN FORESTAL ANDALUZ



1989

JUNTA DE ANDALUCIA

PLAN FORESTAL ANDALUZ



1989

JUNTA DE ANDALUCIA

Consejería de Agricultura y Pesca
Instituto Andaluz de Reforma Agraria

Agencia de Medio Ambiente

PLAN FORESTAL ANDALUZ



El presente Plan ha sido elaborado por iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y redactado por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria con la colaboración de la Agencia de Medio Ambiente.

Han participado también, suministrando información y asesoramiento, los siguientes organismos e instituciones:

Consejería de Agricultura y Pesca
Consejería de Obras Públicas y Transportes
Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza
Universidad de Sevilla
Universidad de Málaga
Universidad de Granada
Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes

Redactores:

Francisco Salas Trujillo (Director)
Pedro Manuel González Gabaldón (Coordinador)
Ricardo Zamora Díaz
Rafael Collado Escobar

Colaboradores:

Alberto Rodríguez López, José María Oliet Palá, Víctor García Fernández, Fernando Mora Figueroa, Manuel López Vallejo, Inmaculada Andrade Ortega, Antonio González de Tánago, José Luis Díaz Hernández, Francisco Valle Tendero, José Aguilar Ruiz, Miguel Ángel Catalina Mimendi, Pedro Mantilla Fernández.

Diseño gráfico:

Antonio Flores

Fotografías:

Javier Andrada, Javier Molina, Francisco F. Parreño,
Juan Clavero, Antonio Camoyán, IARA.

Producción y coordinación de la edición:

grupo entorno, s.a.

Impresión:

Teenographic S.L.

I.S.B.N. 84-87193-06-4

Depósito Legal: SE-641/90

© Junta de Andalucía

 Editado en papel reciclado 100%

Sumario

POLITICA FORESTAL ANDALUZA

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

EL SUBSISTEMA FORESTAL

- I. EL MEDIO NATURAL
- II. EL ENTORNO SOCIOECONOMICO
- III. EL MARCO INSTITUCIONAL
- IV. LA SITUACION DEL TERRITORIO FORESTAL EN ANDALUCIA
- V. LOS BENEFICIOS DEL MONTE
- VI. PROBLEMATICA FORESTAL
- VII. LOS ECOSISTEMAS FORESTALES

SEGUNDA PARTE

PLANIFICACION FORESTAL

- I. DESCRIPCION DE OBJETIVOS
- II. GESTION DE ECOSISTEMAS
- III. GESTION DE LA VEGETACION
- IV. GESTION DE LA FAUNA
- V. RESTAURACION AGROHIDROLOGICA
- VI. ORDENACION DEL USO PUBLICO
- VII. ACTUACIONES PARA LA DEFENSA DEL MEDIO NATURAL
- VIII. LOS MONTES EN REGIMEN PRIVADO Y LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION
- IX. INFRAESTRUCTURA
- X. EVOLUCION DE LA PROPIEDAD FORESTAL Y SU REGIMEN ADMINISTRATIVO
- XI. EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LAS ACTUACIONES FORESTALES
- XII. SITUACION DE LOS MONTES AL FINALIZAR EL PLAN
- XIII. PREVISION DE BENEFICIOS
- XIV. LOS MEDIOS INSTITUCIONALES NECESARIOS
- XV. INVERSIONES ESTIMADAS PARA LA EJECUCION DEL PLAN

- XVI. LA INVERSION ACTUAL EN EL SECTOR FORESTAL Y LA PREVISTA EN EL PLAN
- XVII. FINANCIACION
- XVIII. DESARROLLO Y EJECUCION
- XIX. RENTABILIDAD DEL PLAN FORESTAL

ANEJOS

- I. DESTINO DE LAS UNIDADES DE VEGETACION
- II. MODELOS DE GESTION DE LA VEGETACION, FAUNA SILVESTRE Y GANADERIA
- III. ACTUACIONES EN LOS MODELOS DE GESTION
- IV. COSTE DE LAS ACTUACIONES EN EL MANEJO DE LA VEGETACION
- V. FICHAS DE LA INVERSION EN EL MANEJO DE LA VEGETACION
- VI. TRATAMIENTOS SELVICOLAS
- VII. CARTOGRAFIA
- VIII. BIBLIOGRAFIA

*L*a continuada acción del hombre sobre el medio natural, en especial en este último siglo de industrialización y urbanismo desenfrenado, ha transformado la naturaleza, provocando con demasiada frecuencia desequilibrios que conducen a la degradación y agotamiento de los recursos.

Tras unos años de expectativas, la sociedad andaluza ha tomado conciencia de la importancia de los temas ecológicos, de la marginación que sufren algunas zonas y de las amenazas que penden sobre otras. Ha llegado la hora de plasmar las nuevas demandas sociales y, sobre todo, es preciso evidenciar que desarrollo económico y conservación medioambiental no son dos conceptos enfrentados sino la misma cara del progreso humano.

Unas de las áreas más olvidadas son las de montaña, y la repoblación de su antigua riqueza, una de las actuaciones más urgentes. El Plan Forestal Andaluz constituye, en este sentido, una decisión pionera en Europa, fruto de la reflexión teórica y del acuerdo social. El Plan Forestal debe ser, y así está concebido, como un instrumento flexible que, a lo largo de sus 60 años de aplicación, combina los impulsos económicos y las aspiraciones de calidad de vida; la participación de los especialistas y el compromiso de toda la sociedad.

Este carácter de apuesta de futuro por la conservación de nuestros montes, no debe empañar otros objetivos de consecución inmediata, que el Plan Forestal Andaluz se propone: dinamizar la economía de las zonas de montaña e impulsar el acercamiento del hombre urbano al medio rural con ópticas culturales, lúdicas o de conocimiento de los procesos medioambientales.

Como Presidente de la Junta de Andalucía me honro en prologar el Plan Forestal Andaluz, aprobado por el Parlamento de Andalucía con el apoyo de todos los grupos políticos representados en la Cámara. Este amplio respaldo es el resultado de un trabajo basado en un profundo conocimiento de nuestros ecosistemas forestales, acompañado de un proceso de participación y sintonía con todos los sectores implicados. La Consejería de Agricultura y Pesca, a través del I.A.R.A. y la Agencia de Medio Ambiente, han desarrollado una adecuada labor de coordinación y diseño.

La puesta en marcha del Plan Forestal Andaluz materializa e ilustra una vez más —tal vez nunca con tanta fuerza—, el lema **Andalucía Viva** que sintetiza estos diez años de nuestra Autonomía.

JOSE RODRIGUEZ DE LA BORBOLLA
Y CAMOYAN
Presidente
de la
Junta de Andalucía

ACUERDO de 7 de febrero de 1989, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Forestal Andaluz y su remisión al Parlamento de Andalucía.

El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en sus apartados 6 y 7, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en determinadas materias. El apartado 6 se refiere a «*bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia*». El apartado 7 establece la competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1 del artículo 149, de la Constitución.

Por su parte, el artículo 12.3.5º fija entre los objetivos básicos de la Comunidad Andaluza, el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural y artículo 45.2 de la Constitución en cuanto establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Tras un detenido y elaborado proceso de estudio y documentación del Plan Forestal Andaluz, en el que se ha promovido y recogido la participación de distintas instituciones y sectores sociales afectados, y ante las perspectivas que ofrece el Proyecto de Ley de Conservación de Espacios Naturales Protegidos y de la Fauna y Flora Silvestres, como legislación básica en la materia, conforme al artículo 149.1.23 de la Constitución, resulta aconsejable aprobar el Plan Forestal Andaluz como fase previa que señale las directrices fundamentales dentro de las cuales se ha encuadrado la tramitación de la legislación autonómica en materia forestal. En este sentido el Consejo de Gobierno se emplaza a remitir al Parlamento de Andalucía un proyecto de ley sobre la materia, que actualice y refunda en un solo texto legal la dispersa legislación existente, adecuándose a la legislación básica del Estado.

En su virtud, a propuesta conjunta de las Consejerías de Presidencia y de Agricultura y Pesca, el Consejo de Gobierno, en su reunión del día 7 de febrero de 1989,

ACUERDA

- 1º. Aprobar el Plan Forestal Andaluz.
- 2º. Remitir al Parlamento de Andalucía, para su pronunciamiento, el mencionado Plan, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 del Reglamento de esa Cámara.

Sevilla, 7 de febrero de 1989

Resolución del pleno del Parlamento de Andalucía relativa al Plan Forestal Andaluz

Aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 1989

En Andalucía, de los 8,7 millones de hectáreas que constituyen el territorio de la Comunidad Autónoma, algo más del 50%, es decir, unos 4,5 millones de hectáreas corresponden a aquellos terrenos rústicos que por sus características no son susceptibles de un cultivo agrícola permanente y rentable, conociéndose como terrenos de vocación forestal o montes. No obstante, de estos 4,5 millones de hectáreas existentes, algo más del 50% se presentan con escasa vegetación arbórea, dominando matorrales y herbazales más o menos degradados, lo que supone una pérdida importante de los beneficios que se obtienen del monte, aparte de graves problemas de erosión, con pérdidas de suelos, desbordamientos de ríos, etc.

Todos los montes sustentan recursos naturales como los bosques, matorrales, pastos, los animales silvestres y la ganadería extensiva, cuyo aprovechamiento permite al hombre la obtención de unos beneficios directos de estos terrenos. Pero junto a estos beneficios directos, existen otros de carácter indirecto, no cuantificables económicamente, y que, a menudo, tienen un mayor interés para la sociedad, como el uso recreativo y de esparcimiento, la conservación de los ecosistemas, la regulación del régimen hídrico, la protección de la fauna y la flora, etc.

En los momentos actuales en que existe un espectacular incremento de la preocupación ciudadana por el deterioro del medio natural, la tradicional política forestal que establecía como fines de los montes los de carácter protector o productor, ha de ser revisada como consecuencia de la creciente importancia de las consideraciones ecológicas sobre la gestión del territorio y el uso de los recursos naturales.

En este mismo sentido se ha expresado la Comisión de la CEE, que en su comunicación de octubre de 1988, «*El Futuro del Medio Rural*», resalta el interés de desarrollar el sector forestal en las zonas rurales, mediante las siguientes medidas.

- La conservación del medio ambiente, principalmente la protección de los suelos (lucha contra la erosión), de los regímenes hidráulicos y de los hábitats naturales.
- La promoción de la sivilcultura para mejorar la economía rural, contribuyendo al desarrollo de actividades generadoras de empleo.
- La importancia de la función social y recreativa de los bosques.

La puesta en práctica de estas medidas en la Comunidad Autónoma Andaluza hace necesario disponer de instrumentos de ordenación territorial en los que se planifiquen los usos del territorio forestal y las acciones precisas para conseguir un mayor bienestar para las poblaciones que lo habitan y la sociedad en general, y ello, mediante una utilización racional de los recursos naturales.

En este sentido, el Plan Forestal Andaluz se concibe como instrumento para la ordenación de los recursos naturales renovables de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aras a conseguir una óptima utilización de los mismos que permita

compatibilizar los valores de protección y restauración del medio natural con el desarrollo socioeconómico.

En la elaboración del Plan se ha contado con la colaboración de todos los sectores afectados, tanto públicos como privados, y su desarrollo y ejecución ha de ser, igualmente, llevada a cabo con una amplia participación.

En consecuencia el Parlamento de Andalucía acuerda:

1. Aprobar el Plan Forestal Andaluz presentado por el Consejo de Gobierno, que ha de tener como objetivos los siguientes:

a. La lucha contra la desertización y por la conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal, en especial del monte mediterráneo.

b. La protección de los ecosistemas de singulares valores naturales y de especies en peligro de extinción, y el mantenimiento de ecosistemas para garantizar la diversidad biológica.

c. La restauración de los ecosistemas forestales degradados.

d. La defensa contra los incendios, plagas y enfermedades forestales.

e. La adecuada asignación de los usos del suelo para fines agrícolas o forestales, manteniendo su potencial biológico y la capacidad productiva del mismo.

f. La utilización racional de los recursos naturales renovables y el incremento de sus producciones.

g. La contribución a una mejora y desarrollo de la industrialización y comercialización de los productos forestales.

h. La compatibilización de los usos, social, recreativo y cultural del monte con su conservación.

i. La generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales, favoreciendo su progreso.

j. La diversificación del paisaje rural mediante la conservación y recuperación de enclaves forestales en zonas agrícolas.

2. Para la consecución de los objetivos definidos en el punto anterior, se establecen las siguientes líneas generales de actuación:

a. La gestión integrada de los ecosistemas, que engloba la adecuada utilización de la vegetación, la ordenación de la fauna silvestre y de la ganadería extensiva; así como las obras de infraestructura de apoyo necesarias.

b. El incremento de la inversión pública para la financiación de las actuaciones previstas en el Plan, así como la promoción de las medidas de fomento adecuadas a la iniciativa privada. En especial se potenciará la adquisición de terrenos forestales por parte de la Administración Autónoma.

c. El impulso a la investigación y experimentación forestales, controlando la utilización de pesticidas y fomentando la utilización de tecnologías limpias.

d. El fomento de la educación ciudadana en relación con la naturaleza, incluyendo la difusión del Plan, para vincular a la población rural con el monte.

e. La consideración de los montes como infraestructura natural básica del territorio, en los que, con carácter general, prevalecerá el interés público sobre el privado cuando se actúe en los mismos.

f. Los objetivos fijados deben ser asumidos por la sociedad; su cumplimiento debe tener estabilidad en el tiempo. El Plan debe ser sometido a revisiones periódicas.

En dichas revisiones deberán contemplarse y corregirse las incidencias que puedan producirse por cambios climatológicos, técnicos, socioeconómicos y ecológicos.

g. La capacidad técnica y profesional del personal que ha de intervenir en la ejecución del Plan tanto en el sector público como en el privado.

h. El fomento de la colaboración entre los distintos sectores implicados en la

producción, transformación y comercialización de los recursos forestales, potenciando las denominaciones de origen.

i. La potenciación de la información y divulgación de las medidas aprobadas por la Comunidad Económica Europea, en cuanto al programa de abandono de tierras agrícolas de vocación forestal, y de mejora de las estructuras agro-forestales.

j. El incremento durante los diez primeros años de ejecución del Plan Forestal de Andalucía de las partidas destinadas a repoblación y viveros y a obras de hidrología.

3. El desarrollo del Plan Forestal Andaluz se realizará mediante los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, cuyos cometidos serán definir y clasificar los terrenos de vocación forestal, determinando el uso a dar a los mismos.

4. El IARA y la AMA elaborarán los PORN con la participación de los agentes sociales. Dichos Planes serán aprobados por el Consejo de Gobierno.

5. La Consejería de Agricultura y Pesca realizará el seguimiento global de las actuaciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Forestal Andaluz, a cuyo efecto confeccionará una memoria anual, donde se reflejen el grado de cumplimiento de las previsiones del mismo, la cuantía de las inversiones realizadas, y, las previsiones anuales, en su caso, las medidas necesarias para corregir desviaciones que se detecten. Dicha memoria se elevará al Consejo de Gobierno, quien a su vez dará traslado de la misma al Parlamento de Andalucía.

6. El calendario de las actuaciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos ya señalados y de las inversiones previstas en el Plan, se articulará cuatrienalmente, proporcionando cada cuatrienio un grado mayor de detalle de la ejecución.

7. De acuerdo con lo establecido en el art. 34 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los Presupuestos de la Junta de Andalucía tendrán en cuenta las previsiones económicas contenidas en el Plan Forestal Andaluz. En particular se insta al Consejo de Gobierno a realizar cuantas gestiones sean pertinentes en orden a conseguir financiación fuera de la Comunidad Autónoma.

8. El Plan Forestal tendrá una vigencia de sesenta años, sin perjuicio de los procedimientos de revisión previstos en el mismo. La ejecución del mismo se iniciará en 1990.

9. El Consejo de Gobierno, en el plazo de un año, remitirá al Parlamento de Andalucía un Proyecto de Ley que unifique la dispersa legislación vigente sobre la materia forestal, adecuándola a los objetivos y directrices recogidos en el Plan Forestal Andaluz. Asimismo, la nueva legislación forestal asignará las competencias y la gestión del Plan Forestal Andaluz y regulará los cauces de participación de los agentes sociales implicados en la política forestal.

Prólogo

La concepción que el hombre ha tenido sobre los espacios forestales, por tanto la funcionalidad que les ha atribuido y los usos que ha hecho de ellos, ha evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad. Lo forestal ha pasado desde considerarse por las culturas primitivas, lo impenetrable, lo mágico, lo peligroso, lo desconocido que abarcaba la casi totalidad del territorio, a convertirse en lo residual, lo escasamente productivo en las sociedades industriales, a través de un proceso de dominio del hombre sobre la Naturaleza.

Toda esta región territorial y degradación de los ecosistemas primigenios ha ido paralela a la presión humana creciente, que ha satisfecho, a costa de los espacios forestales, sus necesidades alimenticias o energéticas, y le ha permitido extraer recursos con los que manufacturar nuevos instrumentos de dominio de la Naturaleza. La agrarización de la humanidad ha avanzado en paralelo con la deforestación de los espacios que ha colonizado.

La era industrial, con el desarrollo de tecnología cada vez más degradantes para los espacios naturales, los ha conducido a la situación más peligrosa para su liquidación total, pero a su vez las nuevas tecnologías agrarias han permitido obtener alimentos suficientes para la sociedad, y aún excedentes, intensificando la productividad de los cada vez más reducidos espacios agrarios. Esta capacidad de modificación y degradación del entorno por el hombre, ha propiciado la toma de conciencia por amplias capas sociales de la necesidad de protección de la Naturaleza y del Medio Ambiente en general.

Estos tres factores, capacidad altamente degradante de las tecnologías y modo de vida de las sociedades actuales, desagrarización y la consiguiente desruralización del territorio, y concienciación sobre la necesidad de protección del entorno, conforman el equilibrio difícil que el hombre actual busca con la Naturaleza, en la que cobra un papel cada vez más importante el espacio forestal.

Para alcanzar estos nuevos equilibrios del hombre y su entorno son precisos mecanismos de ordenación del territorio, en los que se planifique, con la participación de la sociedad, los usos y acciones que conduzcan, mediante la racional utilización de los recursos, al bienestar de las poblaciones asentadas en él, lo que implica realizar mayores esfuerzos para lograr el desarrollo del sector forestal en las zonas rurales.

En este sentido se ha expresado la Comisión de las Comunidades Europeas, que en su comunicación de Octubre de 1988, *El futuro del mundo rural*, recoge como medidas para este desarrollo las siguientes:

- La conservación del Medio Ambiente, principalmente la protección de los suelos (lucha contra la erosión), de los regímenes hidráulicos y de los hábitats naturales.

- La promoción de la silvicultura para mejorar la economía rural, contribuyendo a potenciar actividades generadoras de empleo.
- La importancia de la función social y recreativa de los bosques.

En la Comunidad Autónoma andaluza, corresponde a la Junta de Andalucía acometer la ordenación territorial de los ámbitos con predominio de los espacios forestales, que representan la mitad de Andalucía y aún cerca de los 2/3 si excluimos el valle del Guadalquivir, generalmente asociados a una problemática económica y social caracterizada por la baja densidad de población, la tendencia al despoblamiento, la carencia de infraestructuras, servicios básicos, y de recursos humanos y financieros suficientes para que se produzca un desarrollo socioeconómico según el modelo imperante en las zonas típicamente agrarias o urbanas.

El Plan Forestal Andaluz, pretende ser el instrumento sectorial que permita recuperar para las generaciones futuras los ecosistemas naturales en territorios modificados a lo largo de la historia por acciones antropogénicas, conjugando los valores de conservación con los de utilización y potenciación de los recursos naturales.

Su elaboración se ha llevado a cabo por los Organismos de la Administración autonómica con competencias en materia forestal y de conservación de la Naturaleza; a través de reuniones y jornadas de debate se ha contado con la participación de todos los sectores interesados, como Universidades, Organismos de la Administración central y autonómica, Ayuntamientos, Asociaciones de empresarios, Centrales sindicales, Asociaciones de ecologistas, Sociedades de cazadores, empresas y ciudadanos a título individual.

Una vez elaborado, el Plan Forestal se elevó al Consejo de Gobierno que, tras detenido estudio, acordó el 7 de febrero de 1989 aprobarlo y remitirlo al Parlamento de Andalucía para su pronunciamiento.

El Parlamento de Andalucía debatió el Plan Forestal Andaluz en sesiones plenarias celebradas durante los días 14 y 15 de noviembre de 1989, aprobándolo mediante Resolución publicada en el B.O.P.A. número 330, con fecha 1 de diciembre de 1989.

El texto finalmente aprobado, y que ahora se da a conocer públicamente consta de una introducción en la que se explican las líneas maestras de la política forestal de la Junta de Andalucía, concretadas en la definición de objetivos, requisitos, ámbito de aplicación y desarrollo del Plan, así como de dos partes claramente diferenciadas que constituyen el Plan propiamente dicho.

La primera parte, el subsistema forestal, describe el conjunto de factores que integran el medio natural, sus interrelaciones, y la influencia tanto sobre la población rural asentada en el territorio forestal como sobre la sociedad en su conjunto. Del análisis de todo lo anterior, surge una serie de aspectos a corregir, que englobados bajo el epígrafe de problemática forestal, conforman la base de la definición de objetivos y, por tanto, de la planificación.

La segunda parte, llamada de planificación, enuncia los principios generales del manejo de los ecosistemas forestales y concreta las actuaciones contenidas en ellos bajo el punto de vista del uso múltiple de los recursos naturales, asegurando su renovación para futuras generaciones. Teniendo en

cuenta el estado final al que se quiere conducir los ecosistemas con vistas a la consecución de los objetivos propuestos, se cuantifican y valoran las actuaciones necesarias, se prevén las líneas de financiación, los medios institucionales pertinentes, los beneficios a obtener y se demuestra la rentabilidad socioeconómica del Plan Forestal, lo que sin duda es garantía de la conveniencia de su ejecución para nuestra Comunidad.

«Es una buena obra poner un árbol; aprovecha a presentes y venideros. Cuanto (más) vive el árbol, tanto (más) ayuda aquella buena obra... Poner árboles es para hijos, nietos y muchas generaciones. Y como otros plantaron para nos y gozamos de su trabajo, cosa justa es que nosotros trabajemos y plantemos para nos y para los que después de nos vinieren...».

«Tienen sus enemigos, y no pocos, los árboles y plantíos, pero es gente necia e inconsiderada, como son las razones con que se explican..., gente que ignora que el cultivo de los árboles es tanto o más necesario que otro cualquiera para el mantenimiento humano».

ALONSO DE HERRERA, 1513

PLAN FORESTAL ANDALUZ

POLITICA
FORESTAL ANDALUZA



POLITICA FORESTAL ANDALUZA

INTRODUCCION

De los 8,7 millones de ha. que constituyen el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, algo más del 50%, es decir, unos 4,6 millones de ha., corresponden a aquellos terrenos rústicos que, por sus características, no son susceptibles de un cultivo agrícola permanente y rentable, conociéndose como terrenos de vocación forestal o montes.

En general, los montes, al no haber sufrido profundas transformaciones para el uso agrícola, aparecen cubiertos en mayor o menor grado de árboles, matorrales o formaciones herbáceas, que sirven de hábitat a distintas poblaciones de la fauna silvestre y constituyen, por tanto, los ecosistemas forestales, con diferentes estados de conservación, según la acción antropógena a que han estado sometidos para obtener diversos productos o servicios haya sido más o menos intensa.

El hecho de que estos terrenos conserven, aunque sea mínimamente, la estructura de los ecosistemas naturales, hace que también se les denomine espacios naturales terrestres, denominación acorde con la importancia que, hoy día, tienen los condicionantes ecológicos en todas las actuaciones humanas.

Todos los montes sustentan recursos naturales, como los bosques, los pastos o los animales silvestres, cuyo aprovechamiento ha permitido al hombre la obtención de maderas y leñas, corcho, frutos, así como el mantenimiento del ganado doméstico, la práctica de la caza, etc.

Pero junto a estos beneficios directos, existen otros que pueden considerarse como indirectos y que, muchas veces, tienen un mayor interés para la sociedad, como pueden ser:

- La protección y conservación del suelo.
- La regulación del régimen hídrico.
- El uso para el recreo y esparcimiento.
- La conservación de ecosistemas y la protección de la fauna y la flora.

En Andalucía, como en el resto de España y, en general, en todos los países de la cuenca mediterránea, la acción del hombre sobre los bosques ha sido muy destructiva por causas como:

- Talas abusivas.
- Pastoreo incontrolado.
- Roturaciones para cultivos agrícolas.
- Incendios forestales.
- Progresiva urbanización.

Todo ello ha producido un grave deterioro de los espacios naturales, y así, de los 4,6 millones de ha. existentes, únicamente del orden de 2,4 millones están arboladas y los 2,2 millones restantes se presentan con escasa vegetación arbórea, dominando los matorrales o herbazales, más o menos degradados, so-

bre terrenos con frecuencia de grandes pendientes, lo que ocasiona graves problemas de erosión con pérdida de suelos, desbordamientos de ríos, etc. que pueden provocar atterramiento de embalses, daños a cultivos e incluso a pueblos y ciudades cuando se producen lluvias torrenciales.

Por otra parte, estos terrenos se ubican generalmente en zonas de montaña o áreas deprimidas, en donde habitan comunidades rurales con economías de subsistencia y con fuerte paro estacional en el régimen agrario, que dependen, en gran medida, del aprovechamiento de los recursos forestales.

La importancia del problema fue recogida en la Constitución Española que, en su artículo 45.2, establece: *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el Medio Ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

En el mismo sentido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía fija entre sus objetivos básicos *El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la Naturaleza y del Medio Ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural.* (Artículo 12.3.5°).

Asumidas las competencias, en materia forestal y de conservación de la Naturaleza, le corresponde a la Junta de Andalucía diseñar una política forestal, que, enmarcada dentro de la política general de la Comunidad Autónoma, fije las condiciones para la óptima utilización de los recursos naturales renovables.

1. Objetivos

En los momentos actuales, en que existe un espectacular incremento de la preocupación ciudadana por el deterioro del medio natural, la tradicional política forestal que establecía como fines de los montes los de carácter protector o productor, ha de ser revisada como consecuencia de la aparición de nuevos usos, como el ocio y el esparcimiento, y de la creciente importancia de las consideraciones ecológicas sobre la gestión del territorio y la utilización de los recursos naturales.

Esta nueva situación ha originado posturas encontradas, entre proteccionistas y desarrollistas a ultranza, que, llevadas a sus extremos, pueden ser igualmente perjudiciales para la sociedad, que, en definitiva, debe ser la beneficiaria del uso y disfrute de los espacios naturales.

Por ello, la base de la actuación forestal debe estar en conseguir que la utilización racional de los recursos naturales permita su persistencia manteniendo la capacidad de renovación de los mismos, aceptando, por tanto, que la conservación no supone, forzosamente, un cese de actividades sobre el medio natural y, por otra parte, que la producción no tiene por qué llevar al agotamiento de los recursos.

Este significado es el recogido en el documento *Estrategia Mundial para la Conservación* elaborado en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (U.I.C.N.), en colaboración con los principales Organismos internacionales, tanto públicos como privados, relacionados con la Naturaleza, en el que se fija como meta *la mejor integración de la conservación y el desarrollo, a fin de garantizar que las modificaciones impuestas al planeta redunden en beneficio de la supervivencia y del bienestar de todos los pueblos.*

Esta integración se recoge, igualmente, en el reciente informe *Nuestro futuro común* redactado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (C.M.M.A.D.), a instancia de las Naciones Unidas, en el que se establece como objetivo general para todos los países, el denominado *desarrollo duradero*, que debe asegurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones futuras, teniendo en cuenta para ello que la ecología y la economía se entrelazan cada vez más, formando una red inconsútil de causas y efectos.

En esta línea, la política forestal de la Junta de Andalucía se fija como fin primordial el hacer compatible el mantenimiento e incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del medio natural, en armonía con el desarrollo socioeconómico y cultural de la Comunidad andaluza.

Para el desarrollo de esta política deben lograrse los siguientes objetivos:

1. Lucha contra la desertificación y conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal.
2. Protección de ecosistemas de singular valor natural y de especies en peligro de extinción, y mantenimiento de ecosistemas para garantizar la diversidad biológica.
3. Restauración de ecosistemas forestales degradados.
4. Defensa contra los incendios, plagas y enfermedades forestales.
5. Adecuada asignación de los usos del suelo, para fines agrícolas o forestales, manteniendo su potencial biológico y la capacidad productiva del mismo.
6. Utilización racional de los recursos naturales renovables e incremento de sus producciones.
7. Contribuir a una mejora de la industrialización y comercialización de productos forestales.
8. Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.
9. Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales, favoreciendo su progreso.
10. Diversificación del paisaje rural mediante la conservación y recuperación de enclaves forestales en zonas agrícolas.

La prioridad de cada uno de ellos quedará fijada en función de los factores sociales, ecológicos y económicos que condicionen la acción sobre los recursos naturales. Una vez elegido un objetivo principal, los restantes serán considerados como limitaciones al mismo.

2. *El Plan Forestal Andaluz, requisitos, ámbito y desarrollo*

El instrumento para el logro de los objetivos propuestos es el Plan Forestal Andaluz, que se ha elaborado de manera que partiendo del conocimiento de la situación actual de los recursos naturales, de la problemática que presentan y de las demandas de la sociedad sobre los mismos, se establezcan las actuaciones, medios y financiación necesarios para alcanzar dichos objetivos.

2.1. Requisitos

1. Consideración de los montes como infraestructura natural básica del territorio, en los que, con carácter general, prevalecerá el interés público sobre el privado cuando se actúe en los mismos.
2. Integración del Plan en la Ordenación General del Territorio.
3. Los objetivos fijados deben ser asumidos por la sociedad; su cumplimiento debe tener estabilidad en el tiempo. El Plan debe ser sometido a revisiones periódicas.
4. Disponibilidad de una legislación y normativa apropiadas que regulen las actuaciones tanto de la Administración como de los particulares.
5. Organización administrativa que permita la gestión unitaria de los montes, la existencia de un Organismo responsable del Plan y la coordinación con los diferentes sectores públicos y privados interesados en la materia.
6. Dotación económica suficiente para que los Organismos ejecutores del Plan puedan disponer de los instrumentos y recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento del mismo.
7. Potenciación de una política de investigación con la dotación precisa de recursos humanos y materiales.
8. Capacitación técnica y profesional del personal que ha de intervenir en la ejecución del Plan, tanto en el sector público como en el privado.
9. Intensificación de la inversión pública y adecuada promoción de la privada para la financiación de las actuaciones previstas en todos los montes, independientemente de su titularidad.
10. Participación pública en el control de la ejecución del Plan mediante la creación de los Organos de seguimiento pertinentes.
11. Fomento de la educación ciudadana en temas de la Naturaleza y difusión del contenido del Plan.
12. El fomento de la colaboración entre los distintos sectores implicados en la producción, transformación y comercialización de los recursos forestales.

2.2. Ambito de aplicación

El ámbito de aplicación del Plan será el de la Comunidad Autónoma andaluza y tendrá especial incidencia en los terrenos con vocación forestal.

Los objetivos y directrices, contenidos en el Plan Forestal Andaluz, tendrán carácter vinculante para las distintas Administraciones públicas con responsabilidades en el sector forestal.

Igualmente, será vinculante para las actuaciones que los propietarios particulares realicen en sus montes, siendo responsabilidad de la Administración velar por su cumplimiento, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

2.3. Desarrollo y ejecución

Dados los largos periodos de evolución de la vegetación forestal, el Plan ha de hacerse necesariamente a largo plazo y, por ello, se ha elegido el de 60 años para su desarrollo global, si bien su ejecución se llevará a cabo en fases decenales con revisiones de su cumplimiento cada 5 años.

Para el mejor desarrollo y ejecución del Plan Forestal se dispondrá, como instrumento de planificación, de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, que se articularán con las restantes figuras de ordenación territorial.

Estos Planes de Ordenación de Recursos Naturales podrán ser de tres tipos:

- **Planes Territoriales**, que extienden su ámbito de aplicación a un territorio definido, comarca o cuenca hidrográfica, que por su extensión y características ecológicas, físicas o económicas, constituyan áreas homogéneas de planificación.
- **Planes Especiales**, que se refieren a la planificación de actuaciones no ligadas a un territorio definido, sino encaminadas a la resolución de los problemas de unos determinados recursos naturales.
- **Planes de Uso y Protección**, redactados para aquellas zonas que por la singularidad o interés de sus valores naturales hayan sido declaradas o se declaren espacios naturales protegidos, de acuerdo con la legislación vigente; y en los que se recogerá el régimen de protección, los usos permitidos y las normas de gestión a aplicar sobre los mismos.

Todos los planes se redactarán conforme a las determinaciones del Plan Forestal Andaluz, teniéndose en cuenta la problemática específica del territorio sobre el que se aplican o los problemas sectoriales a resolver.

3. La ordenación del territorio y el Plan Forestal Andaluz

La ordenación del territorio puede conseguirse mediante la integración de los resultados obtenidos al analizar y planificar un conjunto de sistemas básicos como son:

- El sistema natural o medio físico.
- El sistema de asentamientos.
- El sistema productivo.
- Los sistemas de conexión.

Dentro del sistema natural o medio físico puede considerarse el subsistema forestal, que comprendería lo que se ha denominado como monte, así como las actividades que sobre el mismo se realizan y los bienes y servicios que proporciona.

Dentro de la adecuada planificación de este subsistema, constituye el Plan Forestal Andaluz un instrumento esencial en la estrategia para la compatibilización del desarrollo económico y la conservación de la calidad de vida, tal como recogen las *Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía* (elaboradas por el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos de la Junta de Andalucía).

En relación con los Planes Especiales de Protección del Medio Físico provinciales, que tienen unos fines eminentemente protectores de los distintos elementos que constituyen el medio natural, el Plan Forestal es perfectamente compatible con ellos pues, asumiendo las medidas precautorias que contienen, establece además las pautas de gestión para potenciar y mejorar la utilización de los recursos naturales renovables, contribuyendo con ello a mejorar la calidad de vida de la sociedad y, especialmente, la de las zonas rurales más deprimidas.

