

Los propietarios forestales privados y la legislación forestal en Europa

Working Paper**Author(s):**

Schmithüsen, Franz Josef; Rojas Briales, Eduardo

Publication date:

2003

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005976455>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Working papers / Forest Policy and Forest Economics Department of Forest Sciences. International series 2003(5)

Working Papers
International Series

03/5

Forest Policy and Forest Economics
Department of Forest Sciences

***Los Propietarios Forestales Privados
y la Legislación Forestal en Europa***

***Franz Schmithüsen y
Eduardo Rojas Briales***

*Conferencia Internacional sobre el Estatuto de
la Propiedad Forestal, Barcelona, Julio 19,
2003.*

*Centre Tecnològic Forestal de Catalunya y
Consorti Forestal de Catalunya / COSE*

Zurich 2003

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Working Papers International Series Forest Policy and Forest Economics

Swiss Federal Institute of Technology (ETH), Zurich, Switzerland

Series Editor: Prof. Dr. Franz Schmithüsen, Department of Environmental Sciences

E-mail: franz.schmithuesen@env.ethz.ch

Resumen	3
1. Propiedad forestal pública y privada en Europa	3
2. Aspectos significantes en la legislación forestal	5
3. El papel de los propietarios forestales	7
4. Recursos económicos privados y públicos	9
5. Instrumentos legales y políticos	11
6. Conclusiones	15
Bibliografía	16
Anexo 1: Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre el Estatuto de la Propiedad Forestal; Barcelona, 19 de Julio de 2003	17
Anexo 2: Principios básicos para diseño de un marco político para la estructuración y el desarrollo sostenible del sector; Declaración de Barcelona, 19 Julio de 2003	22

LOS PROPIETARIOS FORESTALES PRIVADOS Y LA LEGISLACIÓN FORESTAL EN EUROPA *

*Franz Schmithüsen ** y Eduardo Rojas Briales ****

Resumen

El proceso de adaptación de la legislación forestal a los nuevos desarrollos sociales y económicos ha ganado importancia desde el 1990, revisándose las leyes forestales en prácticamente todos los países europeos y definiendo las responsabilidades de los propietarios, los beneficiarios directos y las entidades públicas. La legislación forestal moderna y las políticas públicas tratan un amplio rango de productos y servicios forestales, y tienen que equilibrar los derechos y las obligaciones de los propietarios frente otros grupos de usuarios y de la comunidad. Aproximadamente el 50% de los bosques en Europa Occidental pertenecen a propietarios privados, menos del 30% de la superficie corresponde a bosques públicos y alrededor del 20% son bosques comunales. En Europa Central y Europa del Este la restitución de los derechos de propiedad lleva a un considerable aumento de la propiedad forestal privada y comunal. En la Comunidad de Estados Independientes (CIS), falta por ver en qué medida la restitución de la propiedad y los procesos de privatización cambiaran los patrones existentes de propiedad forestal pública.

En base al derecho constitucional de propiedad es primordialmente la responsabilidad de los propietarios decidir en qué medida pueden y quieren proporcionar bienes y servicios. Los propietarios no están obligados asumir más costes sin compensación por los beneficios forestales que resultan de la demanda adicional de grupos de usuarios externos y del público, que se han venido incorporado en la nueva legislación forestal. Una cuestión decisiva para el diseño de legislación forestal moderna es el principio que los bienes y servicios públicos han de estar financiados con recursos financieros públicos. La política y legislación forestal tienen que hacer un balance entre los intereses públicos y privados concurrentes, así como regular las dimensiones económicas de los costes y beneficios de la gestión sostenible de los recursos. Los instrumentos legales y económicos destinados armonizar y equilibrar los derechos y las responsabilidades en la gestión del territorio público y privado son indispensables para generar una combinación óptima de los beneficios resultantes de la gestión forestal sostenible.

Palabras Clave: Propiedad Forestal, Bosques Privados, Legislación Forestal, Financiación e Inversión forestal, Gestión forestal multifuncional.

1 Propiedad forestal pública y privada en Europa

Los espacios forestales constituyen una propiedad espacial y legalmente definida. Desde esta perspectiva los espacios forestales constituyen factores de producción a la libre disposición por sus titulares dentro del marco establecido por la legislación. En el marco de la garantía constitucional de la propiedad y de los principios de la economía de mercado los derechos de uso de los bosques y la responsabilidad de la protección y gestión forestal recae primariamente en los propietarios forestales. A escala estatal se observan diferencias

* Conferencia Internacional sobre el Estatuto de la Propiedad Forestal, Barcelona, Julio 19, 2003. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya y Consorci Forestal de Catalunya (COSE).

** Catedrático in Política Forestal y Economía Forestal, Departamento de Ciencias Forestales, Instituto Federal de Tecnología, ETH, Zurich, Suiza.

*** Prof. Dr. Eduardo Rojas Briales, Departamento de Producción Vegetal, ETSIA / U.P.V., E-46022 Valencia.

significativas en lo referente a la distribución de la propiedad y el alcance o restricción de los derechos de uso. En muchos países predominan los bosques de titularidad privada de tipo familiar o industrial. Los bosques comunales propiedad de ciudades y comunidades locales rurales suponen una parte importante en algunos países. En otros, una parte considerable de los bosques es propiedad bien del estado central, bien de entidades subnacionales (autonómicas). Los criterios específicos para determinar el uso y gestión se regulan prevalentemente mediante la legislación forestal.

La distinción entre propiedad forestal privada y pública es de gran relevancia al corresponder la fijación de objetivos a la propiedad. Los propietarios forestales privados suelen tener como objetivo –legítimo– la obtención de beneficios de la producción y venta de la madera y otros productos forestales junto al uso de sus propiedades para un amplio elenco de objetivos personales. Muchos propietarios públicos también gestionan sus bosques persiguiendo una rentabilidad económica. No obstante, suelen incluir entre sus objetivos otros de interés general como son la protección de infraestructuras públicas u ofrecer posibilidades de recreo a los ciudadanos. La distribución actual de los espacios forestales es el resultado de largos procesos sociales, políticos y económicos (Schmithüsen 1996). Fue en el siglo XIX cuando los derechos de propiedad se concretaron mediante el deslinde, cartografía e inscripción en los registros de la propiedad. Desde entonces los derechos de propiedad han cambiado sustancialmente debido a cambios políticos así como el resultado de enajenaciones de bosques estatales, forestación de tierras agrarias y procesos de deforestación, especialmente en las zonas más pobladas (periurbanas).

Tabla 1: Distribución de la propiedad forestal en Europa (Eurostat)

País	Superficie de bosques en 1.000 ha	Bosques privados in %	Bosques comunales in %	Bosques estatales in %
Portugal	2.875	85	12	3
Austria	3.877	82	3	15
Noruega	8.073	77	14	9
Francia	15.034	75	15	10
Suecia	24.425	70	11	19
Dinamarca	417	69	5	26
Finlandia	20.032	68	3	29
España	10.662	66	29	5
Italia	6.821	66	27	7
Bélgica	620	57	33	10
Gran Bretaña	2.469	57	6	37
Luxemburgo	89	53	36	11
Holanda	334	52	17	31
Alemania	10.741	46	20	34
Irlanda	570	28	2	70

Desde una visión de conjunto se puede aseverar que algo más del 50% de los bosques de Europa occidental son de titularidad privada, algo menos del 30% son de propiedad estatal y alrededor del 20% de propiedad comunal. En la mayor parte de los países coexiste la propiedad forestal privada y pública en el territorio en combinación geográfica muy variable (Tabla 1). Destacan entre los países con propiedad privada prevalente (más del 60%) Portugal, Austria, Noruega, Francia, Suecia, Dinamarca, Finlandia, España o Italia. Países con un porcentaje de bosques privados del 40-60% son Bélgica, Gran Bretaña, Luxemburgo, Alemania o los Países Bajos. Entre los países con menos del 40% de bosques privados

destacan Irlanda, Suiza, Grecia o Liechtenstein. En los países de la Europa del Este los procesos de restitución de la propiedad están en pleno desarrollo lo que conlleva un aumento importante de la proporción de bosques privados y comunales. En la CIS (exURSS) y en particular en Rusia, los bosques siguen siendo clasificados como terrenos públicos. No obstante, sigue abierta la cuestión sobre las consecuencias de los procesos de restitución y privatización sobre la propiedad forestal.

2 Aspectos significantes en la legislación forestal

Renovación de la Legislación Forestal: El proceso de adaptación de la legislación forestal a nuevos avances sociales y económicos ha ganado importancia desde los años 90 (Cirelli y Schmithüsen 2000, Cirelli et al. 2001). Las leyes forestales se han revisado en prácticamente todos los países europeos (Schmithüsen et al. 2000; IUFRO Current). La tendencia actual indica que el marco público para el uso y la gestión de los recursos naturales depende y está condicionado por el contexto económico y social predominante. Hay cambios significativos en los países de la Europa Central y del Este. Con la transición hacia una sociedad civil abierta, unas instituciones democráticas y una economía de mercado, éstos han desarrollado un marco legal y político totalmente nuevo para tratar los temas de agricultura y gestión forestal, conservación de la naturaleza y protección ambiental (Cirelli 1999; Mekouar y Castelein 2002; Le Master et al. 2003).

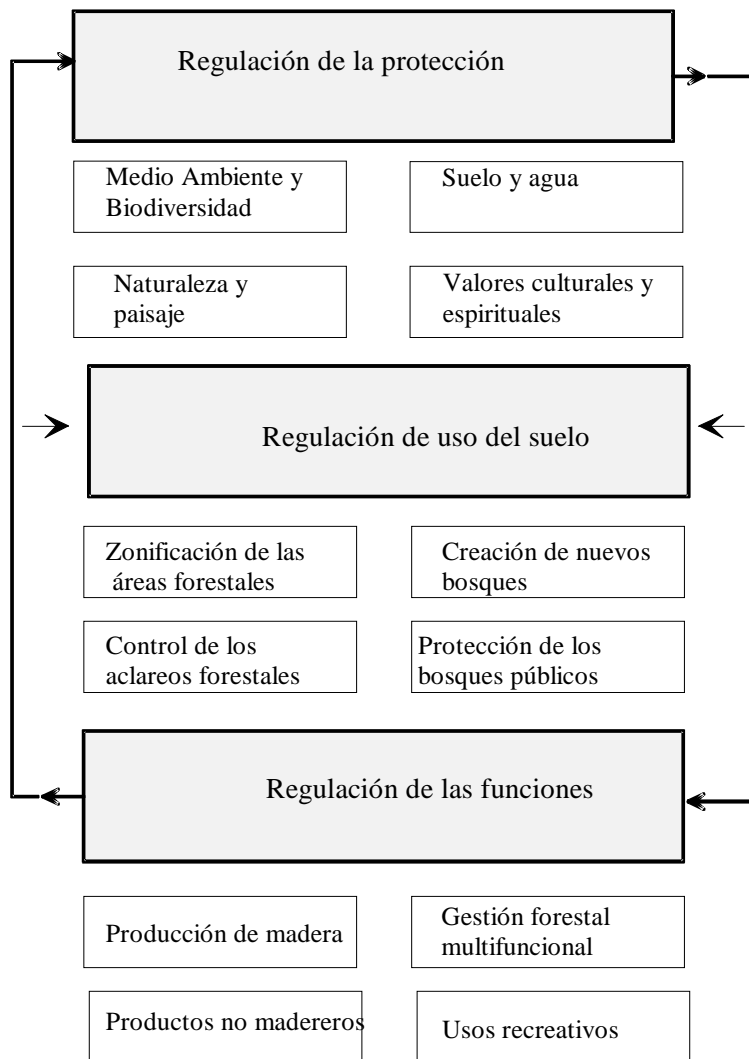
Los factores subyacentes que motivan los cambios en las leyes que tratan la conservación y la gestión forestal son:

- La aparición en escena de nuevos grupos de interés han salido a escena
- Las organizaciones no gubernamentales tienen cada vez más influencia en la gestión forestal
- Las necesidades sociales y los valores culturales ganan importancia
- La producción de madera y la gestión forestal son cuestionadas por el público
- La diversa legislación, como p. e. las leyes de protección ambiental y desarrollo rural, influyen fuertemente la gestión forestal
- Los instrumentos conductores del proceso son más relevantes que los instrumentos reguladores.

Desarrollo Sostenible como el Principio Político Dominante: El principio de desarrollo sostenible se ha convertido en el punto de referencia político para juzgar en qué medida las nuevas y revisadas leyes forestales contribuyen al bienestar económico y social y a un medio ambiente seguro para las generaciones presentes y futuras. El contenido esencial del desarrollo sostenible es que el desarrollo económico, la integración social y el cuidado por un medio ambiente digno se encuentran en pie de igualdad. Se influyen recíprocamente, no pueden sustituirse y son requerimientos para el progreso social y el avance común de la humanidad. Resulta que los objetivos de las nuevas leyes forestales son hoy en día más diversificados y exhaustivos. Los objetivos de las leyes forestales aumentan y se orientan al papel de los bosques como recursos multifuncionales; por su potencial económico y por su importancia en el medio ambiente. Tratan cada vez más la variedad de ecosistemas, la necesidad de mantener la biodiversidad y el potencial de desarrollo de los bosques en zonas rurales y urbanas.

Partiendo desde una perspectiva centrada en la madera como recurso sostenible, se abren hoy una amplia gama de bienes y valores privados y públicos, situando en un mismo rango de importancia la producción y a la conservación. En general, las políticas nacionales y la legislación forestal modernas tratan en pie de igualdad la producción de madera sostenible, la protección de las infraestructuras, el uso recreativo, la protección de la naturaleza y el paisaje y los valores espirituales y estéticos (Schmithüsen and Siegel 1997).

Figura 1: Legislación forestal que regula la protección, los usos del suelo y funciones forestales



Regulaciones que tratan el Valor Total de los Bosques: La legislación ambiental y forestal moderna contiene un marco básico de regulaciones que abarca todas las categorías de propiedad así como los grupos de usuarios relevantes (Figure 1). Su objetivo es proteger los bosques como recurso renovable base, tomando en cuenta su valor económico, social y ambiental total.

- Las regulaciones de protección se refieren a medidas sobre medio ambiente y biodiversidad, protección de la naturaleza y el paisaje, y a la preservación de los valores culturales y espirituales asociados a los árboles y los bosques.

- Las regulaciones sobre usos del suelo propician la zonación de la superficie forestal, el control de las roturaciones de bosques, la protección de un estado del bosque permanente, y el establecimiento de nuevos recursos forestales a través de la forestación.
- Las regulaciones de uso y gestión determinan las responsabilidades de los propietarios forestales en lo que se refiere a la producción sostenible de madera y productos no madereros, la protección del suelo y del agua así como el acceso público a los bosques y los usos recreativos.

3 El papel de los propietarios forestales

Papel clave de los propietarios públicos y privados: Los propietarios públicos y privados juegan un papel clave como actores en las redes de gestión de los recursos naturales. En primer lugar, constituye un derecho constitucional su decisión sobre el uso de sus bosques y los objetivos de gestión. Depende de ellos determinar que productos y servicios ofrecerán al mercado y a la sociedad en general. Una tarea importante de las regulaciones forestales públicas consiste en reconocer y proteger los derechos de los propietarios y sus intereses de generar beneficios materiales y económicos al gestionar su propiedad. El legislador tiene que considerar que la producción de madera está dirigida por los estímulos del mercado y determinada por consideraciones de rendimiento económico. La determinación de los derechos y responsabilidades de los propietarios forestales se basa en el conocimiento de los objetivos de producción relevantes que permita la existencia y desarrollo de los mercados. Lo mismo ocurre con la rentabilidad de los productos que ofrece el mercado.

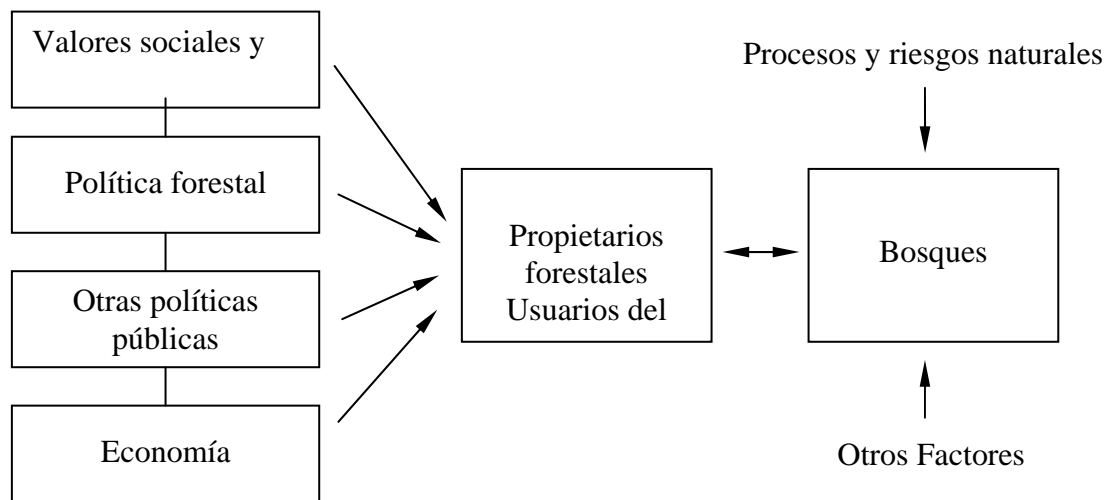
El comportamiento de los propietarios forestales y de los usuarios forestales es el determinante clave en la evaluación de la eficacia y de los impactos las leyes forestales y la legislación medioambiental (Figura 2). La primera relación causa-efecto consiste en los impactos de las diferentes regulaciones públicas en el comportamiento de los propietarios y usuarios forestales. Los impactos se refieren en este contexto no solamente a las influencias en acciones identificables sino también en la falta de influencia en orientar y modificar el comportamiento de determinados grupos a los cuales está dirigida la regulación.

Las actitudes y preferencias de los propietarios forestales son fundamentales en el diseño e implementación de la legislación forestal. Los ecosistemas predominantes, así como los procesos y los riesgos naturales, determinan el enfoque de la acción de los propietarios y de los usuarios. Al mismo tiempo sus actividades están influenciadas por los valores culturales y sociales, las economías locales y nacionales, y por los bienes y servicios a producir como output económico. Todos estos factores están interrelacionados. En general se puede decir que la mayoría de los objetivos de las políticas públicas, tal y como están establecidas por la legislación aplicable, influyen cada vez más en las decisiones individuales de gestión forestal. Algunas decisiones son particularmente relevantes, así como la deforestación (roturación), la producción de madera, los usos de los productos no madereros, las prácticas de gestión, la conservación de la biodiversidad y la protección de la naturaleza.

Evitar las regulaciones engorrosas y costosas: Aunque se consideren relevantes este tipo de regulaciones, también se tiene que reconocer que todavía existen numerosas regulaciones que resultan incómodas para los propietarios forestales. Puede llegar a dificultar el desarrollo sostenible incrementando costes y creando incentivos no deseables. Surgen limitaciones de procesos burocráticos que incrementan los costes de transacción de las actividades de gestión sin ninguna contrapartida en términos de beneficios públicos.

La legislación debería determinar claramente qué agente tiene el poder de tomar ciertas decisiones. Si este no es el caso, un agente clave gubernamental, cuya acción es crítica para el éxito de una estrategia particular, debería contar con la autoridad para llevar a cabo la acción planteada. Allí donde la autoridad esté fragmentada en distintas sub-agencias que no se coordinan adecuadamente, la acción gubernamental será sub-óptima. Diferentes leyes y regulaciones pueden prever inspecciones solapadas de una misma actuación ocasionando repetidas y por ende molestas inspecciones.

Figura 2: – Marco explicativo del comportamiento de los propietarios y usuarios del bosque



Schmithüsen, Bisang y Zimmermann, 2001: 43 (modificado)

Productos y Servicios Privados and Públicos: Las políticas y leyes forestales modernas actúan como instrumentos para generar una combinación de beneficios públicos y privados. Tienen que conseguir el equilibrio de los derechos y obligaciones de los propietarios frente los de los grupos de usuarios y la comunidad. Definen las responsabilidades de los propietarios, beneficiarios inmediatos y las entidades públicas. Tienen que tratar un amplio rango de output y servicios forestales, y proporcionar una base legítima para los acuerdos conjuntos de gestión.

Es, en primer lugar, la responsabilidad de los propietarios el definir los objetivos de los usos forestales y elegir las opciones de gestión que más les convengan. Es su decisión hasta qué punto quieren proporcionar bienes y servicios, para los cuales no existen (o todavía no existen) mercados. Un punto decisivo es que la provisión de bienes y servicios públicos ha de ser financiada con recursos económicos públicos. Particularmente, los propietarios privados se encuentran en una situación en la que no pueden hacerse cargo del incremento de costes por beneficios externos sin compensación.

Este hecho es de particular relevancia ya que la situación de los propietarios forestales privados cambia en tanto que crecen las demandas adicionales de grupos de usuarios externos y público en general y se incorporan gradualmente en las políticas públicas. Hay límites claros para estos desarrollos que tienen que ir en concordancia con los derechos constitucionales de propiedad.

Legislación favorecedora de Nuevas Estrategias de Gestión: La nueva legislación favorece prácticas de gestión forestal más cercanas a la naturaleza como estrategia de gestión, la cual es consecuente con el principio político de desarrollo sostenible. Ofrece espacios y opciones libres para futuros usos y desarrollos. La nueva legislación también favorece la gestión forestal multifuncional como una estrategia capaz de funcionar entre intereses sociales y condiciones locales divergentes. Ésta implica sobretodo:

- Procesos de toma de decisiones que impliquen a los propietarios forestales, los principales usuarios y los grupos ambientales desde una misma posición;
- Nuevos equilibrios entre los intereses privados y públicos y la elaboración de soluciones viables para propietarios confrontados con demandas públicas;
- Acuerdos financieros realísticos que integren los ingresos del mercado, la financiación pública y las contribuciones de los usuarios privados y grupos de interés para proporcionar múltiples output forestales.
- Un cambio desde las estructuras de decisión gubernamental, regulativas y jerárquicas hacia la negociación, la conducción de procesos públicos y responsabilidades compartidas de gestión (corresponsabilización);

Compartir los costes en relación a los beneficios obtenidos por los diferentes agentes es una posibilidad para el funcionamiento de la gestión forestal multifuncional, que proporciona muchos bienes y servicios a los propietarios privados y a la comunidad. Allí donde los intereses públicos son importantes, la intervención del gobierno debe confiar en pagos compensatorios e incentivos fiscales. Éste es el caso, por ejemplo, para las medidas forestales que protegen la infraestructura pública en regiones montañosas, para la gestión de bosques urbanos y para medidas que promueven la biodiversidad.

Elaboración de Políticas de Gestión Adaptadas a las Condiciones Locales: Los usos y prácticas de gestión forestal predominantes están determinados en gran medida por las circunstancias y actores locales. La gestión debe encontrar equilibrios aceptados localmente entre las necesidades económicas, sociales y ambientales. En las redes de agentes sociales locales existen más oportunidades para decisiones participativas y para negociar soluciones localmente adaptadas. Los Programas Forestales Nacionales se desarrollan actualmente en un número de países europeos para asegurar la creciente participación de los agentes (Zimmermann y Schmithüsen 2002). La tendencia actual en muchos países de devolución o delegación de competencias constitucionales en temas forestales a los gobiernos regionales o a entidades locales favorece estos desarrollos. Las entidades sub-estatales se están involucrando cada vez más fuertemente en la formulación e implementación de políticas.

4 Recursos económicos privados y públicos

Inversión Privada y Pública: Los procesos que favorecen una transferencia adecuada de los recursos combinados con tareas y responsabilidades en la gestión del territorio son instrumentales para generar una óptima combinación de los beneficios públicos y privados. Desarrollar el potencial de las áreas rurales significa, de hecho, facilitar las interacciones económicas y sociales entre los propietarios, los beneficiarios inmediatos y las entidades públicas. Las políticas y las leyes tienen que abordar la financiación de los múltiples output y servicios, y determinar –en concordancia con el principio de subsidiariedad- condiciones marco para las transacciones económicas entre los propietarios, los beneficiarios inmediatos y las entidades públicas.

Las inversiones privadas y públicas en el sector forestal se han llevado cabo desde hace tiempo. Un ejemplo destacable son los esfuerzos de reforestación para establecer nuevos bosques productivos. Las inversiones necesarias las hacen los propietarios, con la ayuda en algunos casos de financiación pública. Lo que ha cambiado a lo largo del tiempo son los objetivos de gestión forestal y las dimensiones de las necesidades de inversión.

El uso de los recursos naturales no es una movilización de inputs de producción y valores de consumo sin costes. Las prácticas de gestión sostenible requieren re-inversiones y nuevas inversiones para mantener e incrementar la productividad y el potencial de los recursos disponibles. Las nuevas leyes y regulaciones contienen objetivos más exhaustivos para la gestión forestal sostenible. Éstas asignan responsabilidades adicionales a los propietarios forestales. Algunas llevan a costes adicionales, restricciones en la producción, y a la reducción de los ingresos de mercado. Las nuevas direcciones en política y legislación solamente pueden implementarse con la ayuda de una distribución racional de las inversiones públicas y privadas.

Requerimiento de Inversión: Son necesarias inversiones para la modernización de la gestión forestal y de las industrias forestales como un factor positivo en las áreas rurales, ya que proporcionan empleo, productos comercializables, y ingresos para los agricultores y los habitantes. Los acuerdos contractuales entre los gobiernos estatales y las entidades regionales tienen un interés particular. La Unión Europea, que se centra cada vez más en un enfoque integrado para las inversiones en áreas rurales, juega un papel importante. Otro aspecto es el incremento de las inversiones públicas y privadas para mejorar la eficiencia y la competencia internacional de la producción de madera. Esto refleja sobretudo una modernización de las estructuras de oferta de madera, cortas y costes e transporte reducidos, y más eficientes circuitos de mercado. La inversión pública en investigación, la educación profesional, así como la formación empresarial y técnica son instrumentos cruciales para mantener el progreso europeo en la exportación de productos forestales a nivel mundial.

Y hay una necesidad de proporcionar inversiones públicas para satisfacer las múltiples demandas de la sociedad que no pueden ser financiadas por los propietarios forestales por la falta de mercados. Algunos ejemplos específicos son las grandes inversiones de regeneración de bosques protectores y el control de aludes en los Alpes, la creciente demanda de protección contra los incendios en la región mediterránea, y inversión para mantener los bosques y zonas verdes en y alrededor de las ciudades. La conservación de la biodiversidad y la gestión de paisajes naturales así como inversiones asequibles y la financiación de los costes de mantenimiento.

Perfil y Objetivos de los Inversores: Para desarrollar fuentes de inversión hay que conocer el perfil de los inversores y sus objetivos. Diferentes inversores públicos y privados tienen diferentes estrategias y expectativas. Los siguientes aspectos merecen una atención especial:

- Las inversiones económicas, tanto de fuentes privadas como públicas, deben mostrar un rendimiento comprobado basado en los cálculos de inversión. Las inversiones sociales, en sentido amplio, necesitan beneficios comprobados que estén evaluados en términos cuantitativos y cualitativos.
- Los beneficios sociales que no puedan financiarse de los ingresos de mercados necesitando inversiones sufragadas por quienes se benefician directamente de ellos. Las entidades públicas juegan un papel muy importante para asegurar los beneficios de los bosques no que puedan ser sufragados mediante contribuciones de grupos de usuarios específicos.

- Si los beneficios de los bosques corresponden a la comunidad en general, los clientes de los servicios forestales no comercializables son los ciudadanos y las comunidades. Ellos tienen que decidir qué beneficios quieren y qué inversión pública están dispuestos a hacer. Esto implica decisiones políticas a todos los niveles de gobierno.
- La valorización económica de los bienes no monetarios proporciona información importante para las decisiones de inversión pública. Más importante desde mi punto de vista es, sin embargo, dar indicaciones claras sobre el volumen de inversión y los costes de mantenimiento. De igual importancia resulta demostrar que la gestión forestal sostenible y multifuncional se ha llevado a cabo de forma económicamente eficaz.
- Los inversores privados como los propietarios forestales y la industria que procesa la madera constituyen la espina dorsal del sector forestal europeo. Además, hay un amplio rango de inversores públicos a diferentes niveles de gobierno que ganan importancia en la gestión forestal. En resumen, se hace necesario analizar la totalidad de posibles fuentes de financiación e inversiones.

Variedad de Recursos Económicos: Los medios económicos para gestionar los recursos naturales derivan de una gran variedad de fuentes (Schmithüsen 2000; Figura 3). Los más importantes son los ingresos de las ventas en el mercado de bienes y servicios y las contribuciones económicas de los mismos propietarios. Además, los recursos económicos para el desarrollo sostenible del territorio incluyen ingresos por pagos compensatorios de usuarios individuales, grupos de usuarios privados, y entidades locales públicas; de incentivos de los gobiernos estatales y sub-estatales; y en algunos casos, de contribuciones de instituciones y organizaciones internacionales. Es importante que las políticas y la legislación públicas reconozcan las dimensiones económicas de proveer bienes privados y públicos en la gestión sostenible de los recursos y que faciliten la toma de compromisos económicos coherentes con las realidades económicas de los múltiples usuarios.

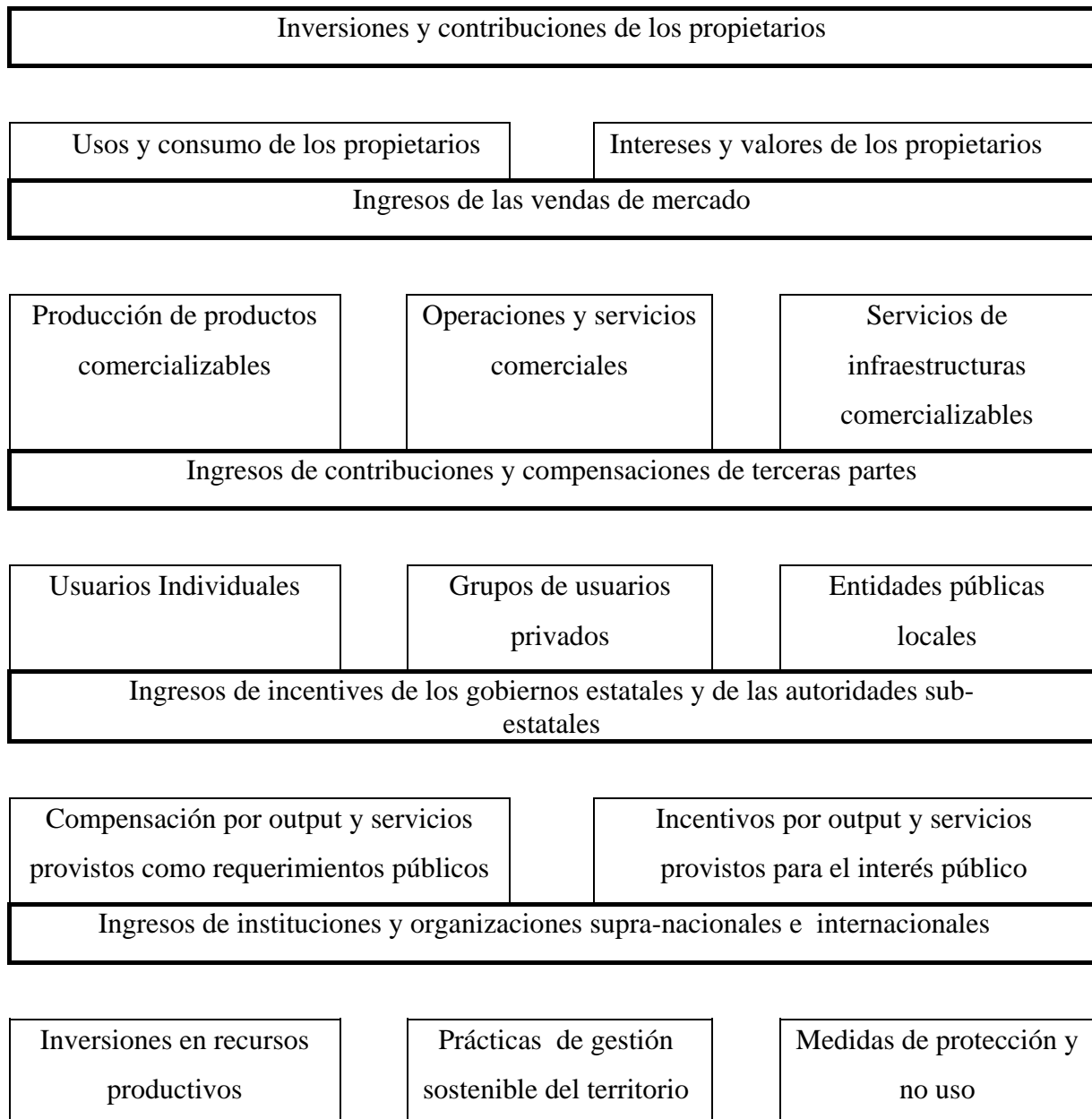
5 Instrumentos legales y políticos

Nuevas Formas de Responsabilidades de Gestión Compartida: El paso del control del estado (*command and control*) a iniciativas voluntarias favorece nuevas formas de responsabilidades de gestión compartida, incorporando activamente a los propietarios forestales, el sector privado, las ONGs y las autoridades públicas.

- Las políticas y leyes establecen el marco para determinar los requerimientos y estándares de actuación de las partes afectadas.
- Los procesos promueven la toma de decisiones compartidas y a los acuerdos contractuales con terceras partes.
- Las directrices para mejores prácticas, los procedimientos de mediación y el intercambio de información se han institucionalizado.
- Las autoridades públicas se implican cada vez más en implementar programas más exhaustivos de gestión del territorio.
- Las actividades consecuencia de acuerdos contractuales previamente negociados sustituyen la intervención directa del gobierno. Requieren una comprensión más precisa sobre los destinatarios, los output y los impactos sobre las políticas públicas y la legislación.

- Dada la mayor atención que reciben las políticas de colaboración, los instrumentos informacionales y persuasivos ganan un peso considerable.
- El seguimiento y evaluación de resultados concretos combinado con el acceso libre a esta información aseguran una mayor implicación de los ciudadanos y agentes sociales en los procesos públicos de toma de decisiones.

Figura 3– Financiación de múltiples bienes y servicios en la gestión sostenible del territorio.



Cambio hacia Nuevos Instrumentos Legales: Sin embargo, la selección de nuevos instrumentos legales está actualmente en un proceso de cambio. Un énfasis creciente se pone en los incentivos, la persuasión y los procesos participativos en vez de en la regulación (Figura 4).

- La certificación y el etiquetaje, por ejemplo, tienen como objetivo influenciar el comportamiento de los clientes de madera, haciendo más transparentes los costes externos de los productos.
- Los acuerdos voluntarios se hacen más frecuentes entre los propietarios y el sector público para el establecimiento de zonas naturales protegidas, proporcionando compensaciones por las pérdidas de ingresos por usos alternativos.
- Los instrumentos persuasivos están más ampliamente usados como medidas políticas y pueden ser implementados más eficazmente si los destinatarios y los agentes sociales están de acuerdo con ellos. La planificación regional, la Agenda Local 21 y la toma de decisiones participativa son importantes en este contexto.

Construcción del consenso entre los agentes sociales: Nuevos actores y un amplio rango de agentes sociales tienen que integrarse en las decisiones de la gestión forestal. Se requieren mejoras en el marco institucional para construir el consenso, ya que las prácticas silvícolas actuales no son neutrales y se debe demostrar que son coherentes con las demandas y valores sociales. Como resultado de las demandas de una creciente participación de los agentes sociales y los ciudadanos y de cambios constitucionales relativos al papel de los gobiernos, se observa una aceleración significativa en la revisión de la legislación forestal. Algunos cambios importantes en la nueva regulación conciernen a:

- Competencias compartidas de autoridades estatales, regionales y locales en temas forestales
- Integración de las funciones ambientales en las regulaciones de gestión forestal
- Participación y responsabilidades conjuntas en la planificación de la gestión
- Formas más efectivas de cooperación, resolución de conflictos y arbitraje público
- Enfoques concertados e integradores en la implementación de las políticas
- Mejora de la transparencia en la toma de decisiones y una política transparente de información pública.

El Papel de los Servicios Forestales Públicos: El marco expansivo de las políticas y leyes sitúa la conducción del proceso por parte de las agencias públicas y la toma de decisiones concertada entre los principales grupos ambientales y de usuarios como elemento central.

- Esto implica un cambio de legislación que indique el marco para definir los estándares de requerimientos y actuaciones de las partes implicadas.
- Requiere unas normas para el desarrollo de formas cooperativas de toma de decisiones y para los acuerdos contractuales con terceras partes.
- Desde el punto de vista de las autoridades, se centran en la implementación de programas orientados hacia los output y no en los input.
- Con ello se refuerza la negociación sobre base contractual, reduciéndose la intervención directa gubernamental.

Figura 4 - Clasificación de los instrumentos legales

Instrumentos reguladores	Derechos de Propiedad Estatuto de la propiedad forestal Protección de los recursos Obligaciones de gestión Responsabilidades de los propietarios Planeamiento/ Programación
Intervención del mercado	Gestión del territorio público Adquisiciones públicas Programas de seguros públicos Compensaciones públicas Incentivos públicos y concesiones Políticas fiscales Infraestructuras públicas
Potenciación de mercados	Mecanismos de comercialización, precios, tarifas y acuerdos contractuales Contratos de gestión Comercialización de bienes y servicios ambientales
Persuasión/información	Educación y formación pública Divulgación de la información a los responsables administrativos y agentes sociales implicados Asesoramiento y asistencia técnica Búsqueda de información e investigación

Fuente: Merlo y Paveri, 1997; Le Master *et al.*, 2002 (modificado)

6 Conclusiones

Los factores subyacentes más relevantes que han motivado la adaptación e innovación continua de la legislación forestal en los países europeos son:

- Globalización de la economía y del comercio
- Internacionalización de la protección ambiental y de la naturaleza
- Privatización y nuevo concepto del papel del estado
- Demanda de más participación de los agentes sociales y el público en general
- Fuerte influencia de las ONGs en las decisiones públicas
- Demanda social de productos y servicios forestales más diversificada.

Estas tendencias son importantes porque determinan cada vez más la gestión forestal de propietarios privados y públicos. Éstas influyen la actitud y el comportamiento de los ciudadanos, propietarios de tierras y gestores del territorio, producen redes en expansión de actores políticos y establecen marcos legales y políticos complejos.

Las expectativas de la sociedad son altas y se extienden hacia nuevos temas, en particular hacia la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Las nuevas demandas, como el uso de los bosques como sumideros de carbono, ilustran que el significado social de los bosques es dinámico. Puede estar sujeto a cambios rápidos e impredecibles. La gente demanda que la política y las leyes sean transparentes y que respondan a sus necesidades. Piden que los gobiernos y administraciones públicas tomen medidas para ser eficientes y efectivos. La gente quiere más información sobre temas económicos y sociales y más participación en la formulación e implementación de las políticas. La distinción entre empresa privada y administración pública es cada vez más permeable. El sector privado debe tratar con la incorporación de factores externos en la gestión y las autoridades públicas trabajan con modelos de administración de empresas. Los propietarios privados y públicos siguen siendo los principales destinatarios y protagonistas en la implementación de la legislación forestal.

Bibliografía

- Cirelli, M.T. (1999). *Trends in Forestry Legislation: Central and Eastern Europe*. FAO Legal Papers Online Nr. 2; Rome: <http://www.fao.org/Legal/default.htm>.
- Cirelli, M.T.; Schmithüsen, F. (2000). *Trends in forestry legislation: Western Europe*. FAO Legislative Study Online No. 10, Rome: <http://www.fao.org/Legal/default.htm>.
- Cirelli, M.T.; Schmithüsen, F.; Texier, J.; Young, T., (2001): Trends in Forestry Law in Europe and Africa. FAO Legislative Study No 72, Legal Office, Rome.
- IUFRO (Current): *Bibliography of Research Group 6.13 Forest Law and Environmental Legislation*. Online, International Union of Forest Research Organisations, Vienna. Online <http://iufro.boku.ac.at/iufro/iufro.net/d6.htm>
- Krott, M., Ed., (2002): *Strategies of the State Forest Service: A Comparative View on European Countries 1992-2000*. Proceedings no 40, European Forest Institute, EFI, Joensuu, Finland.
- Le Master, D.C.; Block, N.E.; Owubah, C.E. (2002). Selection of policy tools in multilevel international networks. *Forest Science Contributions* No. 27: 175-184; Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- Le Master, D.C.; Herbst, P.; Schmithüsen, F., Eds., (2003): *Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition*. Forest Science Contributions Volume 29, Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich.
- Mekouar, A.; Castelein, A. (2002). Forestry legislation in Central and Eastern Europe – a comparative outlook. *Forest Science Contributions*, Volume 26: 1-26; Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- Merlo, M.; Paveri, M. (1997). Formation and implementation of forest policies: a focus on the policy tools mix. In: *Policies, institutions and means for sustainable forestry development*, XI World Forestry Congress, Antalya, Turkey.
- Schmithüsen, F., 1996: Tenure and Joint Resources Management Systems on Public Forest Lands: Issues and Trends. In: *Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich*, Nr. 17; 35-55, Zurich.
- Schmithüsen, F.; Siegel, W. C., Eds. (1997). *Developments in forest and environmental law influencing natural resource management and forestry practices in the United States of America and Canada*. World Series Volume 7, IUFRO Secretariat, Vienna.
- Schmithüsen, F.; Herbst, P.; Le Master, D.C., Eds. (2000). *Forging a new framework for sustainable forestry – recent developments in European forest law*. World Series Volume 10, IUFRO Secretariat, Vienna.
- Schmithüsen, F. (2000): The Expanding Framework of Law and Public Policies Governing Sustainable Uses and Management in European Forests. In IUFRO World Series Volume 10: 1-27, IUFRO, Vienna.
- Schmithüsen, F.; Bisang, K.; Zimmermann, W., (2001): Cross-Sector Linkages in Forestry – Review of Available Information and Considerations on Further Research. Working Document No 1, 56 pp.; Forestry Department; FAO, Rome.
- Zimmermann, W.; Schmithüsen, F., Eds., (2002): *The Legal Basis of National Forest Programmes*. Proceedings NFP 19. Forest Science Contributions, Volume 25; Chair Forest Policy and Forest Economics, Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich.

ANEXO 1 CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD FORESTAL BARCELONA, 19 DE JULIO DE 2003

Moderadores: José Pérez Vilariño y Nicasio Guardia.

Coordinación y revisión: Eduardo Rojas Briales, Joan Rovira i Ciuró

Ponentes (Martí Boada, Franz Schmithüsen, Maurizio Merlo, Tulio Rosembuj, Ignacio Elorrieta, Olman Segura, Eduard de Robot, Henri Plauche-Gillon)

1 Introducción: los bosques y la sostenibilidad

Los bosques son un claro exponente de la crisis civilizatoria de naturaleza socioambiental que afecta al Planeta y que requiere de una ética sostenibilista para abordarla. La ciencia forestal ha aportado desde sus orígenes en el siglo XVIII fundamentada en el férreo principio de persistencia y la ordenación forestal el paradigma de la sostenibilidad “*avant la lettre*”.

1.1 Las aportaciones teóricas y prácticas al conocimiento y a los activos ambientales a disposición de la sociedad actual por parte del mundo forestal han carecido de una comunicación efectiva en la sociedad urbana moderna lo que ha favorecido visiones tópicas, superficiales y contraproducentes sobre la realidad de nuestros espacios forestales.

1.2 La reducción de la gestión agroforestal tradicional y el aumento de la presión intensiva generalmente de tipo puntual por parte de la sociedad urbana sobre los bosques obligan a diseñar un modelo nuevo de relación adaptado a sistemas forestales maduros bien distintos a existentes en épocas recientes tanto en lo referente a sus posibilidades de generación de bienes y servicios, como de riesgos.

2 Los bosques en la nueva economía ambiental

Los bosques generan importantísimos efectos externos en otros sectores y territorios en proporción a su modesta producción directa y, generalmente, de tipo positivo. Ello los convierte en un elemento de estudio destacado en la nueva economía ambiental.

2.1 En el nuevo escenario económico, los intangibles comienzan a representar la parte más relevante del capital de una empresa o de un país. En los bosques, en cambio, los intangibles no entran en su contabilidad ni están remunerados por el derecho. Sin embargo resulta crucial garantizar la reposición de los valores ambientales y recreativos de los bosques afectados por un uso económicamente insostenible.

2.2 La creciente importancia de estos servicios, reclaman un balance de intangibles para intentar negociar este nuevo Fondo de Comercio, ya sea vía garantía, sello de calidad, etc. con el objetivo de llegar a monetizarlos.

2.3 Es necesario recordar que estos valores tienen como soporte material el bosque sin el cual no existirían, por lo que estos activos deben contribuir al beneficio del bosque y a su gestión sostenible.

2.4 Esta lógica no significa mercantilizar los bosques en el sentido de explotarlos con riesgo de agotamiento, sino al contrario, constituye la fuente principal de incremento de la riqueza forestal e incentivo para su mantenimiento, a través del aprovechamiento racional y sostenible de sus nuevas fuentes ambientales y recreativas de valor.

2.5 Frente al desarrollo reciente del sector ambiental se observa un languideciente hundimiento de su elemento más original: el forestal. En una sociedad terciaria, en la que los

servicios constituyen la principal fuente de riqueza, los espacios forestales han de ser capaces de poner en valor los servicios ambientales y recreativos que producen.

2.6 El diferente grado de articulación corporativa y el predominio de una noción arcaica de la estructuración social de la propiedad forestal comporta que los grupos económicos y la sociedad en general tiendan a despojar a los silvicultores de los intangibles que producen sus bosques. La consecuencia obligada es un riesgo grave de abandono de los montes que, al soportar una excesiva presión de las nuevas demandas urbanas insolventes, tiende a traducirse en un riesgo excesivo de incendio.

2.7 La vía obligada de aprovechamientos de estos servicios requiere de nuevas formas de articulación corporativa reconocidas por la ley así como el diseño de nuevos productos-servicios forestales comercializables.

2.8 La clave de la comercialización de productos y servicios no convencionales (otros que la madera y corcho) no está en el cerramiento estricto de los bosques sino en la apropiación del valor público que rodea a los bosques y sus servicios. Para ello, tal como se está realizando en los sectores punteros de la economía, es básico establecer acuerdos contractuales entre usuarios y propietarios forestales, estrategia practicable que ofrece un horizonte atractivo a las actividades de aprovechamiento del nuevo valor de los espacios forestales.

2.9 Esta lógica conduce a la necesidad de revisar los modelos organizativos tanto en el sector público como en el privado. La imagen del bosque, al capturar la nueva lógica pública, intensifica el valor de sus servicios. De este modo la presión demográfica se convierte en una oportunidad de nuevos clientes solventes.

2.10 Bajo las condiciones marco actuales, la comercialización de nuevos productos y servicios ambientales forestales no supone la panacea al ser limitados los ingresos netos movilizables, si bien, su mayor efecto cristaliza en los valores patrimoniales como ya se viene observando en el proceso de terciarización.

3 Los bosques y los instrumentos económicos innovadores en política ambiental

Quienes actualmente soportan los costes de la gestión y protección de los bosques coinciden cada vez en menor grado con los beneficiarios (turismo, aguas, energía, etc.). Por ello, la adecuación del output de servicios ambientales a la demanda real requiere de diferentes instrumentos que otorgue derechos unívocos a los generadores de estos servicios a la vez que establece canales de financiación sostenible estables, transparentes y legalmente obligatorios y que en la medida de lo posible faciliten soluciones negociadas o de mercado.

3.1 Se reconoce la necesidad de elaboración de un balance económico que asigne recursos suficientes y diseñe un modelo de inversión eficiente para que se generen los bienes y servicios demandados por la sociedad a los bosques.

3.2 Se observa una gran disparidad entre los medios invertidos en patrimonio natural y su generación comprobada de activos ambientales (p. e., en Navarra menos del 5% es reinvertido).

3.3 La situación actual, el diseño de un marco financiero-fiscal adaptado a las particulares condiciones del monte aparece como la estrategia más practicable y eficiente, para que los ciudadanos que se benefician de los servicios recreativos, y más aún las empresas que repercuten en el monte sus costes ambientales participen en la financiación del coste de crear y gestionar de forma sostenible los recursos forestales que necesitan.

3.4 Son necesarias inversiones públicas en servicios básicos de I+D+I porque es el conocimiento el que puede permitir desarrollar nuevos servicios y nuevas formas de valor añadido.

3.5 Dado que los beneficiarios de los bienes intangibles de los bosques - y en general de los servicios forestales - son los ciudadanos, las administraciones públicas tienen que ser la principal fuente de financiación.

3.6 Debe superarse el principio de caja única estableciéndose Fondos para vehicular el pago de servicios ambientales y la afectación de tributos de naturaleza ambiental.

3.7 Mientras no sea efectiva una fiscalidad sobre las emisiones de CO₂, se debe destinar una parte de los ingresos sobre hidrocarburos a inversiones forestales compensatorias (replantaciones, incremento de existencias, etc.) a través de los Fondos Forestales.

3.8 Los contratos son mecanismos altamente adecuados para regular la provisión de externalidades y bienes públicos por los bosques de forma consciente, concreta, cuantificable, equitativa, transparente, previsible y coherente (ejemplos de Navarra, Francia, etc.).

3.9 La retribución de servicios ambientales por los bosques requiere de una nueva vertebración social e institucional forestal que potencia la gestión forestal sostenible, la gobernabilidad y el desarrollo endógeno.

4 Normativa

a) Europa

Numerosos países europeos han procedido a actualizar su legislación forestal desde 1990 o están en proceso actualmente. Globalización económica, aumento de la conciencia ambiental, mayor interés público por la naturaleza, procesos internacionales y descentralización son las principales fuerzas motrices de este cambio.

4.1 La legislación forestal debe adecuarse a los diferentes contextos culturales, sociales y económicos de cada país buscando el equilibrio entre los intereses públicos y privados concurrentes.

4.2 Es preciso definir tanto un marco legal apropiado, como vías diferenciadas y complementarias de financiación (beneficiarios, mercado, finanzas públicas).

4.3 La normativa aplicable debe dejar márgenes de maniobra al propietario forestal para el establecimiento de objetivos legítimos de gestión así como para mejoras de tipo voluntario como p. e. los procesos de certificación o soluciones contractuales.

4.4 Los procesos participativos se han convertido en un elemento destacado de la política forestal en los pasados años favoreciendo el desarrollo de una compleja red de entidades que conforman la emergente sociedad civil forestal.

4.5 Las nuevas leyes potencian la planificación (programas forestales nacionales) y programación contractual mientras que reducen la intervención directa por parte de la Administración.

4.6 Francia ha apostado en su nueva ley forestal por la contractualización de las relaciones entre la propiedad forestal y los Poderes Públicos en similitud con la política agraria como forma equitativa de asegurar la provisión de servicios de interés general, en especial en ámbitos como la red Natura 2000 o el acceso público.

b) España

La Estrategia Forestal Española es un documento vinculante aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente y los Consejeros de las 17 CC.AA. en marzo de 1999 elaborado de forma participada constituyendo el documento de base para el Plan Forestal y la Ley Básica de Montes. Entre otras innovaciones destacables incluye las bases del Estatuto de la Propiedad Forestal con el objetivo de:

- liberalizar y homologar los montes privados con los de la UE,
- fomentar el asociacionismo de los propietarios para mejorar su capacidad de gestión y para estructurar el sector,
- incentivar los montes privados para compensar sus externalidades positivas,
- mejorar la seguridad jurídica de los propietarios en relación con las declaraciones de montes protectores y de utilidad pública y con la gestión de los que se incluyan en la Red Natura 2000.

4.7 El proyecto de Ley Básica de Montes actualmente en trámite parlamentario es un texto continuista, poco liberalizador y ambicioso, siendo incapaz de abordar los retos planteados al mundo forestal español, siendo 2 de sus principales carencias la falta del anunciado Estatuto de la Propiedad Forestal, así como de un mecanismo de fomento efectivo, mostrando en general considerables divergencias respecto a la Estrategia Forestal Española.

4.8 Por todo lo expuesto, tanto la Ley Básica de Montes, como las leyes forestales autonómicas, como aquellas relacionadas que incidan en los espacios forestales – especialmente de espacios naturales y biodiversidad – deberán incluir en el futuro un Estatuto de la Propiedad Forestal y, en concreto un catálogo ecuánime y congruente de derechos y deberes cuyos elementos principales se encuentran recogidos en a Declaración de Barcelona aprobada en esta Conferencia.

5 Políticas comunitarias

Si bien los bosques han carecido de competencia comunitaria hasta la fecha, la incidencia tangencial de otras políticas ha ido aumentando en la medida que perdían su tradicional lógica sectorial y aumentaba su percepción como destacados activos ambientales. La situación competencial actual de los bosques a escala comunitaria debería adecuarse a la nueva situación de los bosques. Si hoy constituyen precisamente sus vitales servicios ambientales la justificación de toda actuación pública y el medio ambiente es competencia compartida entre los Estados y la UE, se ha desvanecido el pretexto argüido hasta la fecha para la inhibición de la UE en esta crucial cuestión.

5.1 Los fondos comunitarios por razones de tipo estructural (falta de especificidad, etc.) dejan desamparados a los montes (1,25% de la PAC se destina a los espacios forestales en la UE, a pesar de que representan más del 35% del territorio comunitario).

5.2 En coherencia con el principio “*quien contamina, paga*”, este debe complementarse con “*quien genera beneficios ambientales, cobra*”.

5.3 La implementación de la Red Natura 2000 como imperativo comunitario debe contar con un instrumento financiero específico a escala comunitaria, máxime cuando la afección muestra considerables divergencias entre las diferentes regiones comunitarias (España aporta el 25% de la red).

5.4 El desacoplamiento de las ayudas de la PAC debe ser aprovechado y potenciado para aumentar los recursos disponibles para medidas de desarrollo rural, especialmente las destinadas a los espacios forestales y la conservación de la biodiversidad.

5.5 Debe plantearse una nueva zonificación objetivo a escala comunitaria para las zonas de montaña y afectadas por la Red Natura 2000 toda vez que muchas de ellas van a dejar de ser objetivo 1 e incluso 2 con la ampliación inminente de la UE, mientras que se mantienen sus handicap objetivos.

Conclusión

La evolución positiva allí donde se han adoptado políticas forestales y de biodiversidad positivas frente a las represivas o inactivas evidencian la mayor efectividad de las primeras tanto en términos económicos, sociales (conflictos) y de performance ambiental.

Nos encontramos ante la imperiosa necesidad de revisar y adaptar el derecho de la propiedad forestal a las nuevas circunstancias radicalmente diferentes a las pasadas. El propietario forestal ha de disponer de los medios necesarios para poder asegurar a la sociedad la provisión de servicios ambientales que le demanda.

Anexo 2

Principios básicos para diseño de un marco político para la estructuración y el desarrollo sostenible del Sector Declaración de Barcelona, 19 de Julio de 2003

Las Entidades, Asociaciones y Organizaciones de Propietarios Forestales y de Selvicultores de España cuya relación figura al pie del presente escrito, aprueban el siguiente articulado que recoge los principios básicos para diseño de un marco político que permita la estructuración y el desarrollo sostenible del sector.

- 1º.** Los propietarios forestales - silvicultores y demás sectores económicos y sociales vinculados al mundo forestal, son plenamente conscientes de la trascendental *función social y ambiental* que los bosques y los espacios forestales desarrollan en beneficio de la comunidad.
- 2º.** Entre *los beneficios que los montes prestan al conjunto de la sociedad* destacan los derivados de su multifuncionalidad y de las externalidades positivas que los bosques generan, tales como la captación de CO₂, la protección de la cubierta vegetal evitando la erosión del suelo, la regulación del ciclo del agua, y la contribución a la recarga de los acuíferos, el mantenimiento de la biodiversidad y la preservación de los hábitats de la vida silvestre, la función reguladora climática, así como la contribución a la belleza del paisaje y a la dotación de espacios libres facilitando una mejor calidad de vida.
- 3º.** La función social que desarrolla la propiedad forestal implica la *prevalencia del interés general* por encima del interés particular de los titulares de los bosques, y comporta, en muchas ocasiones, la imposición de importantes sacrificios, restricciones o limitaciones de uso que deben ser equitativamente distribuidas, asumidas y compensadas por el conjunto de la sociedad.
- 4º.** El artículo 45 de la Constitución Española obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de los recursos naturales, por su protección, mejora y restauración apoyándose en *la solidaridad colectiva*. El referido mandato constitucional habilita y obliga a las Administraciones Públicas a articular las fórmulas oportunas para distribuir equitativamente dichos deberes y para compensar en forma justa dichas cargas.
- 5º.** La función social de la Propiedad Forestal no debe estar reñida, antes al contrario, debe ser compatible, *con la utilidad individual y con los derechos de los propietarios*, correspondiendo a las Administraciones Públicas asegurar y garantizar el respeto por dicho equilibrio entre los intereses en juego.
- 6º.** El carácter de "Propiedad especial" de la Propiedad forestal justifica, al tiempo que exige, el establecimiento y el reconocimiento por parte de todos los poderes públicos del Estado, de un "*Estatuto jurídico específico y propio*" en el que se fijen el contenido mínimo de los derechos y de las obligaciones de la Propiedad Forestal.

7º. Debe formar parte del *contenido básico del Estatuto jurídico de la Propiedad Forestal*, el reconocimiento de los siguientes derechos:

- Derecho a gestionar en forma directa los montes de su titularidad.
- Derecho a utilizar, usar y disfrutar de los bienes dentro de los límites fijados en el conjunto del ordenamiento jurídico.
- c) Derecho a aprovechar los montes y espacios forestales de manera que resulte un mínimo de rentabilidad.
- d) Derecho a percibir las oportunas indemnizaciones por razón de la imposición de restricciones y limitaciones especiales a los aprovechamientos forestales.
- e) Derecho a disponer, transmitir o ceder libremente los bienes.
- f) Derecho a obtener compensaciones por razón de la multifuncionalidad de los bosques y demás espacios forestales, así como por las externalidades positivas que los mismos generan a la sociedad.
- g) Derecho a acceder a las medidas de fomento, incentivos, ayudas públicas y subvenciones.
- h) Derecho a aprovechar los bienes, servicios y productos no madereros de los montes de su propiedad (piñas, setas, verde ornamental, musgo, etc.).
- i) Derecho a una fiscalidad específica y adecuada que implique un tratamiento tributario justo, incentivador de la gestión forestal sostenible y compensatorio del carácter especial de la Propiedad Forestal.
- j) Derecho a que la intervención administrativa en el ejercicio de las potestades de fiscalización de los aprovechamientos forestales sea motivada, justificada técnicamente y proporcionada.
- k) Derecho a ser escuchados y a participar de forma directa en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y planificación forestal y de espacios naturales.
- l) Derecho a participar y a estar directamente representados en los órganos de gestión de los espacios naturales y en la Administración forestal.

8º. La propiedad forestal, en contraprestación por el reconocimiento de tales derechos, debe hacer frente y asumir las siguientes *obligaciones y deberes*:

- a) Deber de gestionar y aprovechar el monte y los recursos forestales de forma racional, ordenada y sostenible.
- b) Deber de garantizar la persistencia del bosque y de asegurar el mantenimiento y continuidad en la prestación de sus funciones ambientales.
- c) Deber de disponer de plan de gestión forestal aprobado o subsidiariamente, realizar el correspondiente trámite administrativo, con carácter previo a la realización de los aprovechamientos forestales y tratamientos silvícolas.

9º. El sector de la propiedad forestal reivindica la inclusión, en la Ley básica de montes y en el conjunto de las legislaciones forestales autonómicas, de un *reconocimiento expreso de las externalidades positivas* que producen los montes, y del establecimiento específico del deber de los poderes públicos de adoptar las medidas oportunas tendentes a compensar a los titulares de los bosques, los beneficios que generan al conjunto de la sociedad.

10º. A tal efecto deberán configurarse *los siguientes mecanismos*:

- Establecimiento de primas ambientales.
- Articulación del contrato social forestal.
- Incremento de las medidas de fomento para la gestión forestal sostenible.
- Creación de Fondos Forestales y afectación de ingresos y recursos públicos a los mismos.
- Creación de instrumentos económicos y financieros para generar recursos destinados a los montes.
- Reducción de la fiscalidad para adaptarla a las características del sector.
- Fijación de formas de apoyo y colaboración económica por parte de las Administraciones Públicas con el sector forestal.

11º. El sector de la propiedad forestal reivindica el cumplimiento, por parte del Gobierno y de los poderes públicos, sin mayor demora, del conjunto de los principios y objetivos establecidos en la *Estrategia Forestal Española*, y en particular, de los siguientes:

- Establecimiento del Estatuto jurídico de la Propiedad Forestal.
- Configuración del contrato social forestal.
- Reconocimiento del derecho de representación y de participación de los propietarios forestales en la toma de decisiones que les afecten.
- Impulso de la planificación forestal sostenible y liberalización de las medidas de intervención administrativa.
- Compensaciones por las externalidades positivas de los montes.
- La declaración de montes protectores deberá comportar, de acuerdo con lo previsto en la *Estrategia Forestal Española*, el establecimiento de una relación contractual entre la Administración forestal y el titular, debiéndose aplicar en caso contrario la expropiación forzosa.

12º. Los propietarios forestales - silvicultores proponen como mecanismo idóneo para definir y fijar el justo reparto de beneficios y cargas derivados de la propiedad forestal el *Contrato Social Forestal*, y reivindican su articulación y reconocimiento expreso tanto en la Ley básica de montes como en el conjunto de leyes forestales autonómicas. Corresponderá al contrato social forestal fijar los deberes y obligaciones asumidos por la propiedad y por la Administración forestal en orden a garantizar la gestión sostenible de los montes, con arreglo a un instrumento de planificación forestal, estableciendo la programación de las inversiones, actuaciones, infraestructuras y aprovechamientos a realizar, así como los concretos compromisos de financiación pública y privada.

13º. Los propietarios forestales - silvicultores solicitan el establecimiento de *un sistema de intervención administrativa, en materia de usos y aprovechamientos forestales*, que sea ágil, proporcional, eficaz, justificado técnicamente y adecuado a las actuales necesidades del sector. A tal efecto, reivindican:

- a) La generalización de la planificación forestal como fórmula de aprobación de todos los aprovechamientos previstos en los Planes y como garantía de la gestión forestal sostenible de nuestros bosques.
- b) La regulación del sistema de autorización administrativa estableciendo los efectos del silencio administrativo positivo y fijando unos plazos de resolución razonables.
- c) El reconocimiento de la comunicación previa, como fórmula para autorizar aprovechamientos respecto a especies forestales de crecimiento rápido.
- d) La supresión o abolición de fórmulas desproporcionadas de intervención, como el señalamiento previo, por su excesivo coste y intromisión en los derechos sobre la propiedad.

14º. Afrontar, con garantías de éxito, los nuevos retos que plantea hoy la gestión de los montes y la Política Forestal en general, exige revisar el modelo actual de Administración Pública, así como fomentar el principio de corresponsabilidad potenciando al máximo los derechos de participación y de representación directa de los distintos sectores forestales, respecto a la toma de decisiones que les afectan. A tal efecto, la propiedad forestal reivindica la configuración de una *Administración forestal eficiente, ágil, moderna, abierta, participativa e integradora*, en la que se articulen órganos y canales de participación y de representación adecuados, y en los que se garantice la interlocución directa con los distintos sectores sociales.

15º. La Administración Forestal deberá garantizar, en todo caso, *el principio de desconcentración en el ejercicio de las funciones públicas*, atribuyendo a órganos administrativos distintos y a Unidades plenamente diferenciadas aquellas facultades vinculadas con la gestión de los montes públicos respecto al resto de potestades de autorización, control y supervisión, asegurándose de este modo la debida separación y la actuación plenamente independiente entre los órganos administrativos reguladores y los operadores y demás órganos de gestión.

16º. El desarrollo de una Política Forestal adecuada, justa y equitativa exige dotar a la misma de los *recursos económicos y financieros* precisos y estables a largo plazo. El talón de Aquiles de la Política Forestal y ambiental de nuestro país ha sido la insuficiencia de recursos económicos y de medios técnicos destinados a las mismas. Resulta imprescindible, por todo ello, garantizar mediante Ley la constitución de Fondos Forestales, la creación del canon forestal, de las tasas por deforestación, la afectación a Política Forestal de ingresos y recursos procedentes del Impuesto sobre hidrocarburos o de cánones sobre el agua así como el establecimiento de las primas ambientales, entre otros. Tan sólo a partir del reconocimiento claro de los derechos y deberes de la propiedad forestal, de los deberes de las Administraciones Públicas, de las obligaciones del conjunto de la sociedad frente al bosque, y únicamente con la adopción de las medidas de Política forestal antes enumeradas, podrán establecerse los cimientos de una Política forestal verdaderamente justa, equitativa y adecuada para la consecución de los fines y objetivos fijados en el ordenamiento jurídico, coherente con los compromisos asumidos por España en el marco de los procesos forestales y ambientales internacionales, en especial la Conferencia Ministerial Paneuropea de los Bosques de Lisboa (1998).

Entidades firmantes:

CONFEDERACIÓN DE SILVICULTORES DE ESPAÑA

ASOCIACIÓN FORESTAL DE NAVARRA

ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE MONTES ALCORNOCALES DE
EXTREMADURA

ASOCIACIÓN FORESTAL VALENCIANA

ASOCIACIÓN FORESTAL DE ASTURIAS “EL BOSQUE”

CONFEDERACIÓN DE FORESTALISTAS DEL PAIS VASCO

ASOCIACIÓN FORESTAL DE CANTABRIA CONSORCI FORESTAL DE
CATALUNYA

ASOCIACIÓN FORESTAL DE CUENCA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES
FORESTALES DE CASTILLA Y LEÓN

ASOCIACIÓN FORESTAL DE GALICIA

Working Papers International Series Forest Policy and Forest Economics
Swiss Federal Institute of Technology (ETH) Zurich, Switzerland
Editor: Prof. Dr. Franz Schmithuesen, Department of Forest Sciences
E-mail: franz.schmithuesen@env.ethz.ch

- 03/5 *Schmithuesen Franz / Rojas Briales Eduardo*
Los propietarios forestales privados y la legislación forestal en Europa. Conferencia internacional sobre el estatuto de la propiedad forestal, Barcelona, Julio 19, 2003. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya y Consorci Forestal de Catalunya / COSE. (26 paginas)
- 03/4 *Le Master Dennis C. / Schmithuesen Franz*
The Forest and Wood Processing Sector in a Global Institutional Perspective. (16 pages)
- 03/3 *Schmithuesen Franz*
Understanding Cross-Sectoral Policy Impacts - Policy and Legal Aspects. Published in Cross-Sectoral Policy Impacts Between Forestry and Other Sectors, Forestry Paper 142 (2003); Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2003 (48 pages)
- 03/2 *Schmithuesen Franz*
The Global Revolution in Sustainable Forest Policy: A European Perspective. Pinchot Distinguished Lecture, 2003; Washington DC; Pinchot Lecture Series. (24 pages)
- 03/1 *Gallardo Gallardo Enrique*
Regulación de los bosques para la conservación de la diversidad biológica - El caso de Chile. Contribución para el Grupo IUFRO 6.13, Derecho Forestal y Legislación Environmental. (10 pages)
- 02/3 *Schmithuesen Franz / Iselin Georg / Herbst Peter*
Bibliography - Contributions IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation as of September 2002. (35 pages)
- 02/2 *Herrmann Kaspar B.*
Wahrnehmung und Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf Landschaft und Wald im Pays des Feuillardiers. Parc Naturel Régional du Périgord-Limousin, Frankreich. (24 Seiten)
- 02/1 *Rosset Christian*
Participants and Participation in the Management of Natural Resources within Forest Users' Groups. A Social-Cultural Study in the Middle Hills of two Districts of Nepal. (38 pages)
- 01/1 *Schmithuesen Franz / Wild-Eck Stephan*
Uses and Perceptions of Forests by People Living in Urban Areas: Findings from Selected Empirical Studies. Published in Forstwissenschaftliches Centralblatt 119 (2000): 395-408. (24 pages)
- 00/6 *Schmithuesen Franz / Zimmermann Willi*
(1) The New Federal Swiss Forest Legislation: Constitutional Competencies, Objectives, Instruments and Policy Actors. (2) Communal Forest Tenure in Switzerland: Towards Co-Financing Forest Management Systems. In Forging a New Framework for Sustainable Forestry. IUFRO World Series 10: 298-314; 315-326. Vienna, International Union of Forestry Research Organisations. (28 pages)
- 00/5 *Schmithuesen Franz / Iselin Georg*
Bibliography 1984-2000 of Contributions from the IUFRO Group Forest Law and Environmental Legislation (35 pages)

- 00/4 *Cirelli Maria-Teresa / Schmithüsen Franz*
Tendances du droit forestier: Europe Occidentale. Etude juridique en ligne (2000) # 10; Rome, FAO. (37 pages)
- 00/3 *Seeland Klaus / Schmithüsen Franz*
Forest Use and Management in the Wider Himalayan Context - Selected Papers. Published in Man in the Forest - Local Knowledge and Sustainable Management of Forests and Natural Resources in Tribal Communities in India, 1-47; New Dehli, D.K. Printworld. (39 pages)
- 00/2 *Schmithuesen Franz*
Percevoir la forêt et la gestion forestière. In: Arnould, P.; Hotyat, M., (ed.), 1999: Forêts et filières bois de l'hémisphère nord. Ann. Géo, Nr. 609-610 (1999): 479-508; Paris, Armand Colin. (33 pages)
- 00/1 *Cirelli Maria-Theresa / Schmithüsen Franz*
Forest Law Developments in Western European Countries. Legislative Study Online (2000), No 10; Rome, FAO. (35 pages)
- 99/5 *Rocek Ivan*
Les opinions des propriétaires forestiers – Résultats d'une enquête en République Tchèque. (50 pages)
- 99/4 *Schmithuesen Franz*
The Expanding Framework of Law and Public Policies, Governing Sustainable Uses and Management in European Forests. Published in Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economics in Transition; Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie, Vol 21, p.1-30; ETH Zürich, 1999. (37 pages)
- 99/3 *Zimmermann Willi / Schmithuesen Franz / Wild-Eck Stephan*
Main Findings and Policy Implications from the Research Project Public Perceptions of Mountain Forests in Switzerland. Published in Wiersum, F. (ed), 1998: Public Perceptions and Attitudes of Forest Owners Towards Forest and Forestry in Europe, Hinkeloord Report 24: 47-59; Agricultural University Wageningen. (15 pages)
- 99/2 *Schmithuesen Franz / Iselin Georg*
Bibliography 1984-1999 of the IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation. (27 pages)
- 99/1 *Schmithüsen Franz / Zimmermann Willi*
Forestry Case Study Switzerland. In: Pelkonen, P.; Pitkänen, A.; Schmidt, P.; Oesten, G.; Piussi, P.; Rojas, E.; eds., 1999: Forestry in Changing Societies in Europe - Information for Teaching Module Silva Network Part II, pp. 415-441; University Press, Joensuu/Finland. (25 pages)
- 98/2 *Eggermont Katrien / Schmithüsen Franz*
WWF International as a Policy Actor and its Involvement in Promoting Forest Conservation. Results from a Diploma Thesis jointly undertaken by the Chair Forest Policy and Forest Economics of the ETH and the Laboratory for Forest, Nature and Landscape Research of the Catholic University Leuven. (52 pages)
- 98/1 *Schmithüsen Franz / Kazemi Yves/Seeland Klaus*
Actitudes de la Población ante el Bosque y sus Prestaciones Sociales (27 pages). In: Agricultura y Sociedad Nr. 85 (1998) 1: 43-66, Madrid