

Fiscalidad de los montes

Reforma propuesta por COSE

La confederación de Organizaciones de Silvicultores de España ha elaborado un estudio con una propuesta de reforma de la fiscalidad forestal

La elaboración de este estudio, cuyo objetivo principal es una propuesta de reforma de la fiscalidad que afecta al monte, responde a una triple exigencia. La primera tiene relación con el grado de complejidad, con la deficiente adaptación al medio forestal y con la falta de equidad, si se compara con el tratamiento dado a otros sectores agrarios, de la normativa fiscal que afecta en la actualidad al monte.

La segunda se corresponde con la necesidad de establecer en España un marco fiscal que dinamice la actividad forestal y que, a su vez, tenga permanencia en el tiempo. Los montes españoles tienen una urgente necesidad de capitalización y, por tanto, es preciso atraer inversiones. A su vez, los Silvicultores deben contar con garantías de estabilidad fiscal dados los largos plazos de retorno que tienen las inversiones.

La tercera exigencia viene determinada por la necesidad de que los propietarios de montes gestionen los recursos forestales de manera sostenible; en este, sentido los Planes de Ordenación o los Planes de Gestión Forestal constituyen instrumentos válidos para asegurar esta gestión.

El documento se estructura en cuatro apartados: En los dos primeros se describe y analiza la situación actual de los bosques y se muestran las singularidades de la actividad selvícola. El tercero estudia la normativa fiscal que incide en el monte con una mención especial a los montes vecinales en mano común. Y, por último, se propone un nuevo tratamiento fiscal al monte y a la actividad selvícola ajustado a las características del sector.

El estudio ha sido promovido por la Confederación de Organizaciones de Silvicultores de España (COSE) que ha encomendado su elaboración a la Asociación Forestal de Galicia.

El equipo responsable de la realización ha estado formado por: Francisco DANS DEL VALLE, Ingeniero de Montes, Director de la Asociación Forestal de Galicia. Fernando MOLINA RODRÍGUEZ, Ingeniero de Montes, Presidente de la Asociación Forestal de Galicia. Juan Jesús RAPOSO ARCEO, Licenciado en Derecho, profesor interino de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña. Ángel ROMERO GARCÍA, Doctor Ingeniero de Montes, Vicepresidente de Montes Particulares de la Asociación Forestal de Galicia.

El equipo ha contado con la colaboración de Eduardo ROJAS BRIALES, Doctor Ingeniero de Montes, Profesor de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agraria de Lleida. En el boletín se va a recoger íntegramente las partes del documento que analizan la situación de los montes en España, por ser de gran interés para la casi totalidad de nuestros lectores y se hará un resumen de aquellos otros aspectos que se refieren al análisis de la situación actual de los impuestos que afectan al monte privado y a la pro-

puesta, por juzgar que su interés estará centrado en un grupo más reducido. Sin embargo si algún lector está interesado pueden obtener el documento completo bien solicitándolo a COSE o nosotros mismos.

1.- Situación de los montes en España

Dadas las variadas combinaciones que se derivan de la interrelación entre climatología y orografía, existe en España un amplio conjunto de ecosistemas forestales. Para los objetivos de este informe se distinguen tres grandes espacios regionales con funciones generales bien diferenciadas, aunque dentro de cada uno ellos y en cuanto a su ámbito económico se dan singularidades de especial interés.

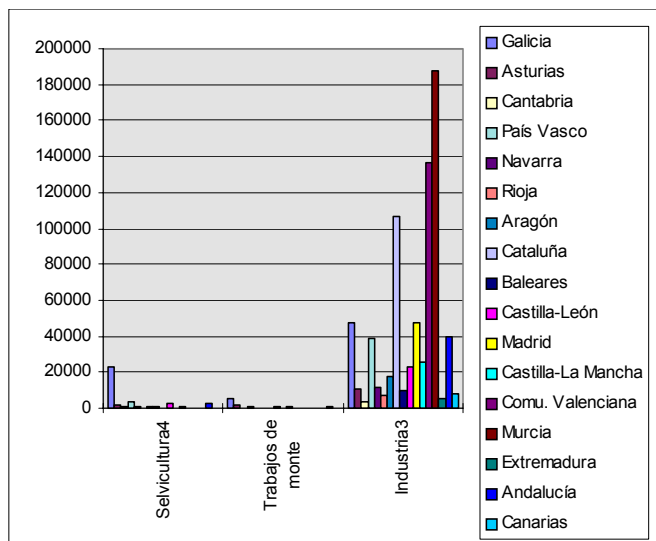
1.1. La España húmeda

Al Norte, en la España húmeda, la función principal del monte es la económica; hay en ella una potencialidad media suficiente para promover una producción maderable importante, así como una industria forestal más o menos diversificada y competitiva en los mercados actuales. La productividad por unidad de superficie puede llegar a 15 m³ con corteza en madera de *Pinus pinaster* por hectárea y año en las mejores estaciones, generalmente a altitud inferior a los 400 m. sobre el nivel del mar, en tanto que en el interior, a partir de los 800 m. de altitud, la productividad es inferior generalmente a 5 m³ por hectárea y año.

En las comarcas de mayor productividad predominan los bosques procedentes de plantación, siendo las especies más frecuentes el eucalipto (*Eucalyptus globulus*), el pino marítimo (*Pinus pinaster*) y el pino insignie (*Pinus radiata*). No obstante, dentro de estas comarcas de mayor productividad, allí donde son más difíciles las condiciones de mecanización por la topografía o por otras circunstancias, el bosque nativo o asilvestrado es el más frecuente, predominando los bosques de roble (pedunculado o sésil) o de castaño (como monte bajo en Asturias).

A medida que se eleva la altitud y hay un alejamiento del mar, la productividad decrece y las condiciones estacionales se hacen más diversas. En los territorios con mayor componente mediterráneo en el clima, predominan el pino marítimo (cultivado), las masas de los robles más xerófilos (*Quercus pyrenaica*) naturales y el castaño cultivado. En los terrenos de mayor componente continental en el clima aparecen las masas de roble (pedunculado o sésil) y los hayedos. En las áreas aún con influencia del clima marítimo lo que predomina es el pino insignie, las alisedas y las masas mezcladas de frondosas. La productividad potencial está entre 5 y 10 m³ por hectárea y año.

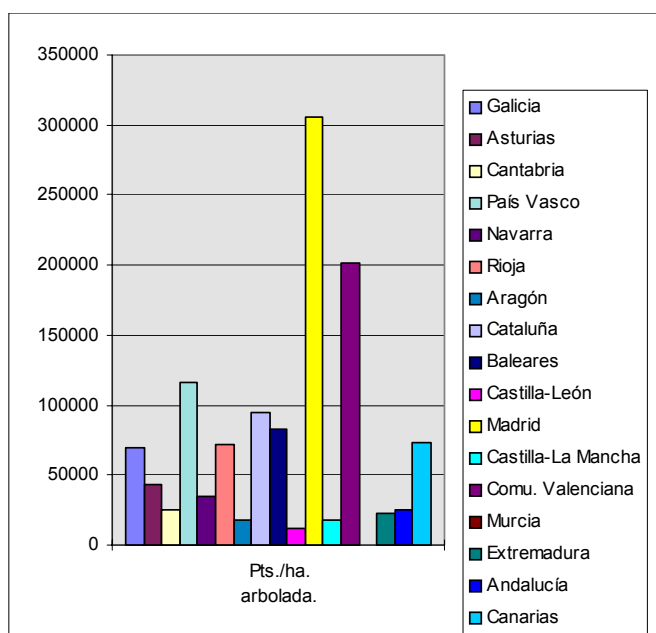
Pueden considerarse montes de zonas húmedas los existentes en las Co-



Valor añadido bruto (VAB) en Mpta de los trabajos de la cadena de la madera Se denominan aquí trabajos de monte a los siguientes: corta, desemboque y transporte

(3) Incluye industria de la primera transformación de la madera y corcho e industria del mueble. No incluye la industria de pasta y papel al no estar desagregados los datos de la industria de artes gráficas.

(4) Los datos incluyen las ventas de madera en montes públicos y privados.



Valor añadido bruto en pta/ha arbolada en las distintas regiones españolas

munidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco. Bajo este supuesto, ocupan 2.000.000 de hectáreas de bosques y 1.240.000 ha. de matorrales.

A la propiedad privada individual pertenecen 1.326.000 ha. de monte arbolado y 320.000 ha. de matorrales; también hay una importante propiedad privada de carácter social o colectivo, el monte vecinal en mano común de Galicia y Asturias, que ocupa unas 175.000 ha. de terrenos arbolados y 525.000 ha. de matorrales.

En la España húmeda puede considerarse que hay unos 600.000 propietarios o familias propietarias de montes con una superficie media por propietario en 2,5 ha. y 33,5 ha. según la Comunidad Autónoma. Los ingresos medios por propietario y año y por venta de madera en pie (12 m³) están en torno a 55.000 pesetas. Los propietarios con menos de 30 ha. de monte arbolado representan el 98% del total y sus ingresos anuales medios están en torno a 32.000 pesetas. Los propietarios, con superficies entre 30 y 100 ha. representan el 1,23% del total y perciben unos ingresos medios anuales de unas 500.000 pesetas. Los propietarios con más de 100 ha. representan el 0,67% del total y tienen unos ingresos medios anuales de 7.000.000 pesetas.

Como es lógico, dados estos ingresos, el 99% de los propietarios no tienen a la selvicultura como actividad principal. Además, menos de un 25% de los propietarios de bosques son a la vez agricultores a título principal.

Dentro del régimen de propiedad privada, tanto por la extensión total arbolada como por la dimensión media por entidad propietaria, pero también por la especificidad del régimen fundiario, se debe hacer una referencia específica al monte vecinal en mano común. Jurídicamente, son aquellos que, con independencia de su origen, sus posibilidades productivas y su aprovechamiento actual, pertenecen a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y se aprovechan en régimen de comunidad sin asignación de cuotas. Aunque existen en otras regiones, en Galicia hay 675.000 ha. de monte en mano común que pertenecen a unas 2.750 comunidades vecinales.

1.2. Las regiones de clima continental

En la meseta y en las grandes cordilleras del interior el bosque cumple función equilibrada, si bien hay diferencias muy notables entre el monte adehesado, de clara función económica, y el monte arbolado de los sistemas montañosos, donde o bien hay un equilibrio entre producción y conservación, característico de los montes del Sistema Central y de la Cordillera Ibérica, o bien hay una función prevalente de conservación, como ocurre en todo el Pirineo.

Las dehesas son las formaciones forestales típicas de las partes más occidentales. Deficiencias hídricas anuales, contrastes acusados de temperatura entre invierno y verano y otras condiciones estacionales requieren unas formas de masa y unas prácticas culturales que conjuguen espaciamientos amplios, copas relativamente pequeñas, para lo que se exige podas periódicas, labores rotativas del suelo, cultivos de cereales intercalares, etc.. Los productos principales tradicionales de las dehesas eran leñas, corcho (en su caso), frutos para aprovechar en montanera, pastos y cereal. La baja productividad media de estas comarcas y de los sistemas agrario y forestal condicionan explotaciones de gran extensión y una baja demografía, agrupada en pueblos grandes muy distantes.

La elevación general de los salarios, la caída del precio y del consumo de leñas y carbones vegetales, la aparición de productos derivados del petróleo competitivos para los derivados del corcho, así como el desarrollo de la porcicultura intensiva de carácter industrial, entre otros factores agrarios, han llevado a los sistemas adehesados, silvopastorales, a un fuerte declive económico.

En las comarcas con mayores dificultades topográficas o edáficas para este tipo de dehesa, los aprovechamientos principales son los derivados de la caza, generalmente mayor, especialmente cuando predominan las formaciones de monte abierto y matorral. Las producciones finales por unidad de superficie, incluidos frutos, pastos, corcho, cereales y caza no superan las 10.000 pesetas por ha. y año.

Las dehesas se extienden principalmente por siete provincias, las más occidentales, desde Salamanca a Huelva, y se adentran por el valle del Gua-

dalquivir hasta Córdoba. Ocupan en ellas unos 2.000.000 de ha., lo que representa el 75% del monte arbolado privado de estas provincias.

Los montes arbolados del Sistema Central y de la Cordillera Ibérica son en su mayoría de entidades públicas, municipales. Los montes de propiedad privada arbolados representan el 33% de la superficie arbolada en las provincias de Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Guadalajara y Teruel. con unas 360.000 ha., de propiedad privada, la superficie media en este tipo de propiedad es muy poco representativa de la estructura del monte privado ya que coexisten predios de tamaño forestal, esto es, entre 100 y 1.000 ha., con muchas pequeñas parcelas con características propias de su complementariedad en las explotaciones agrícolas. En todo caso, la productividad potencial es siempre inferior a 5 m³ de madera de Pinus pinaster por ha. y año, estando la productividad media y más frecuente entre 1,0 y 4,0 m³ por ha. y año.

En la Cordillera Pirenaica la propiedad predominante es la pública y la función preferente y casi exclusiva la protectora. En los extremos oriental y occidental mejoran las condiciones estacionales y se desarrolla armónicamente tanto la función protectora como la productiva.

1.3. Las cuencas mediterráneas

En las cuencas mediterráneas y, lógicamente, en parte de la cuenca alta del Guadalquivir, la función principal del bosque es la protectora. Las condiciones estacionales establecen un fuerte déficit hídrico anual, aunque las especies forestales han desarrollado habilidades para aprovechar el ambiente húmedo y arraigar bien y para crear bosques más o menos densos, aunque la presencia de matorrales y bosques abiertos es frecuente.

La productividad potencial es muy baja, casi siempre inferior a 5 m³ por ha. y año, si bien los crecimientos medios más frecuentes son del orden de 1 m³ por ha. y año.

Con un claro predominio del monte privado y del monte de coníferas frente al público y al de frondosas, la actividad del selvicultor requiere un fuerte apoyo de la Administración para realizar el mantenimiento y la gestión del bosque. La propiedad privada media es de tamaño medio, pero la ausencia de economía en la selvicultura la convierte en una actividad auténticamente residual para la iniciativa privada.

En Cataluña y en la Comunidad Valenciana, no obstante, predomina la propiedad forestal privada. El tamaño medio de los montes es aceptable, pero las condiciones estacionales y topográficas con una creciente componente de mediterraneidad y humedad ambiental hacia el Este, induce una fuerte complejidad del bosque y muchas dificultades para su explotación, a pesar de que existe en algunas zonas una buena productividad potencial, entre el y 10 m³ por ha. y año, especialmente en las áreas de influencia marítima de Gerona y Barcelona y en las de menor carácter mediterráneo de Lleida.

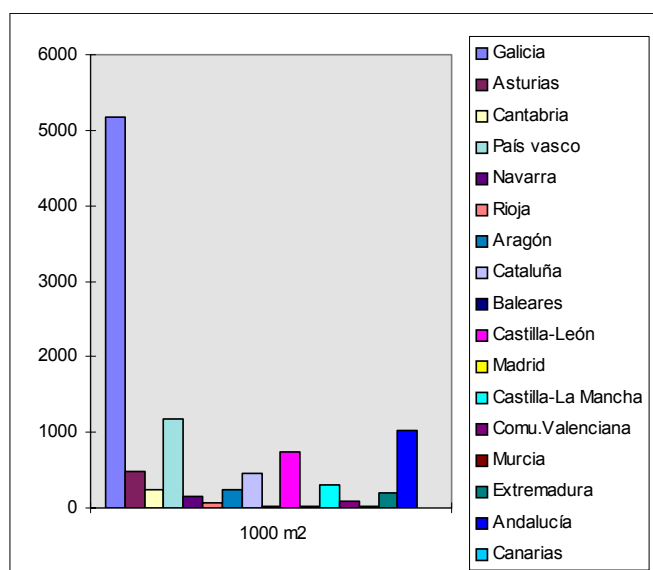
1.4. Singularidades azonales

En cualquiera de los tres grandes ecosistemas en los que se ha intentado caracterizar la economía del monte privado español las plantaciones de chopos híbridos en zonas de vega y en páramos tienen condiciones similares. Cuando pertenecen a propietarios privados se realizan en terrenos agrícolas y con sistemas de cultivo muy intensivos. Las fuertes inversiones que se requieren inicialmente y tras la corta final, así como los cuidados periódicos o anuales que son necesarios, hacen que los umbrales de rentabilidad para estos cultivos estén con frecuencia en crecimientos medios superiores a 18 m³ por ha. y año medidos, en este caso, como madera de chopo.

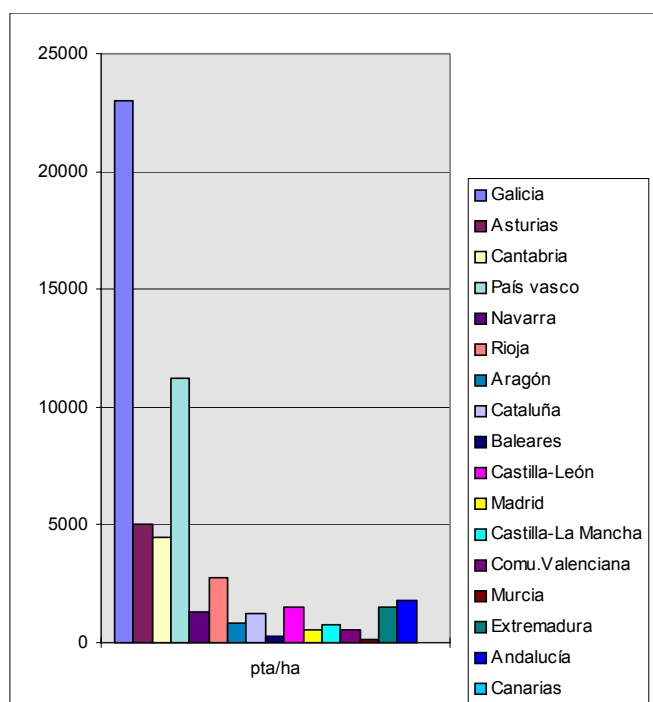
1.5. Síntesis de la situación

La economía forestal en España comienza a tener en las últimas décadas entidad propia. Tradicionalmente, la estructura básica del sistema forestal, el monte y la selvicultura, eran subsidiarios de la agricultura y, como tales, actividades residuales.

A partir de los cambios en la política agrícola de la Unión Europea empieza a verse el monte y la industria forestal como actividades de un extraordinario potencial de desarrollo. Pero la propia naturaleza de la producción forestal requiere largos plazos de tiempo para capitalizar el monte y para que las



Producción maderable en miles de m³ por regiones



Producción maderable en pta/ha por regiones

inversiones realizadas se noten en incrementos de renta para la propiedad y en materias primas para las industrias.

En el conjunto español la propiedad privada supone del 65% de la superficie forestal; porcentaje que se eleva considerablemente en las regiones del Norte de España. Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla-León, País Vasco y Cataluña concentran la mayor parte de los bosques españoles, el 80% de la producción maderable y el 85% del valor añadido bruto que genera la silvicultura y la explotación forestal constituyen uno de los sectores con mayor capacidad de generación de empleo en el medio rural. En este medio, de forma creciente, la actividad forestal aparece como uno de los factores esenciales en la fijación de población.

La madera, el primer producto del monte, así como el corcho, son recursos renovables que en los países más avanzados son considerados estratégicos. Los productos forestales son capaces de obtener altos valores añadidos a través de los diferentes procesos de transformación que pueden recibir. A pesar de la baja productividad económica de la silvicultura para la economía de un país, la rentabilidad de las inversiones que hace en el monte se obtienen realmente en la industria derivada. Así, el valor de un metro cúbico de madera, que vale en pie 5.000 pesetas, se convierte en 125.000 pesetas si se transforma en papel de escritura, en el doble de esta cantidad si se convierte en estructura para un edificio o en varias veces aquella cantidad si se utiliza para la fabricación de un mueble de alta calidad.

Dentro de esta evolución el panorama del sistema forestal español es muy variado, tanto por las funciones preferentes del monte dentro de cada geografía como del desarrollo industrial y socioeconómico de la región.

El grado de incorporación del monte y de la silvicultura a la actividad económica forestal español depende de la productividad potencial que se da de una a otra región y de las rentas que proporciona al propietario; los beneficios que se generan en la comunidad social correspondiente, dependen en gran medida del nivel de capitalización que se ha alcanzado en cada caso. A partir de los dos últimos inventarios forestales nacionales puede deducirse que las regiones con mayor grado de capitalización forestal (medida, por ejemplo, través de las existencias medias maderables por unidad de superficie) guardan una alta relación con su productividad potencial y, además, que los incrementos de superficie de bosques cultivados entre uno y otro inventario también tienen una buena correlación con este parámetro, si bien intervienen en este caso otros factores ajenos al sistema forestal.

En esta situación, las existencias maderables medias más altas se dan en la España húmeda, con volúmenes medios por hectárea de más de 100 m³, crecimientos medios anuales superiores a 7,5 m³ por hectárea y rentas medias de madera en pie por hectárea de monte arbolado y año de 35.000 pesetas.

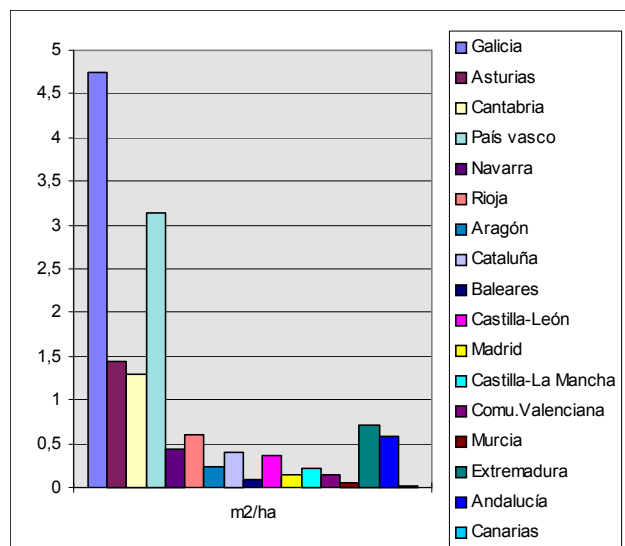
En cambio, en las áreas con clima continental las existencias varían entre 13 m³ por hectárea cuando predomina el monte adhesionado y los 50 m³ por hectárea en el Sistema Ibérico o Central, los crecimientos son de 0,3 m³ y 2 m³ por ha., respectivamente, y los ingresos medios por todos los conceptos son inferiores a 7.500 pesetas por hectárea arbolada.

Por su parte, en la cuenca mediterránea las existencias medias por hectárea arbolada son inferiores a 25 m³ que pueden llegar a 70 m³ en las áreas más productivas de Cataluña; los crecimientos medios por provincia rara vez alcanzan los 0,5 m³ y los ingresos medios por provincia no superan las 4.000 pesetas por ha. por todos los conceptos, habiendo muchas provincias con menos de 1.000 pesetas por ha. y año.

El número de propietarios de monte privados (familias) en España es superior a un millón, localizándose el 60% aproximadamente en las regiones de la parte más húmeda.

La silvicultura resulta una actividad llena de dificultades en España. Por un lado, los incendios destruyen anualmente el 0,75% de las masas arboladas lo que, de traído de la productividad media anual en especie de las masas arboladas (aproximadamente un 1,75%) reduce la productividad final dineraria de éstas a no más del 1% del valor del suelo. Por otro, el largo turno medio para la producción maderable en España es otro factor importante para el desánimo del posible inversor.

Por último, las limitaciones legales a la práctica de labores y tratamientos



Producción maderable en m³/ha de las distintas regiones

(1) Datos de 1.986 del Segundo Inventario Forestal Nacional, excepto Andalucía, que corresponden al primero. El Segundo IFN considera como públicos los montes privados con consorcio o convenio con la Administración, por lo que el % de propiedad privada aparece minorado en todas las regiones.

(2) Datos de 1992: al total de producción maderable hay que añadir: 37000000 m³ sin asignar.

selvícolas, a la elección de especie, a la realización del capital en las especies denominadas de crecimiento lento, los impedimentos derivados de las áreas de protección en vías públicas, líneas de costa, de las normas urbanísticas de protección del paisaje o de otro carácter, de las declaraciones de espacios protegidos, etc., convierten a la silvicultura en una carrera de obstáculos que sólo emprenden o las ilusiones en misiones de trascendencia para la sociedad o los que tienen esperanzas de llegar a la realización de un buen negocio económico que compense de riesgos, de dificultades y del corsé o empresa sin retorno que se inicia una vez que se ha hecho la primera inversión.

Las competencias en materia de política y administración forestales han sido transferidas a las Comunidades Autónomas. Algunas de ellas desarrollan políticas forestales propias en las que la promoción de la silvicultura privada tiene un corto grado de protagonismo. En otras, la actividad forestal ocupa una situación de marginalidad y el apoyo a la silvicultura privada resulta prácticamente inexistente.

Por su parte, la existencia de ayudas a la inversión y al cuidado de los bosques privados depende en la actualidad, si exceptuamos al País Vasco, del acuerdo y decisión conjunta de tres Administraciones diferentes: la Comunitaria, la Central y la Autonómica. Estas circunstancias han provocado ciertos desequilibrios regionales respecto al disfrute de ayudas y subvenciones públicas al bosque. Según el último anuario del Ministerio de Agricultura estas ayudas son del orden de los 1.000 millones de pesetas para el conjunto de los bosques españoles. Analizando su información puede compararse el distinto tratamiento que da la Administración a la silvicultura y a la agricultura: en tanto que para la primera las ayudas públicas representan entre el 1 y el 2% del valor de la producción final, para la agricultura representa el 30% del mismo concepto.

A título de síntesis, se ha elaborado un cuadro que resume por Comunidades Autónomas las principales características del sector forestal español y que refleja su plural configuración. Aunque se ha tenido que prescindir de la industria de pasta y papel, en sus cifras se puede ver la importancia que la industria de transformación confiere al sector forestal y de derivados de la madera. Como se puede apreciar, hay varias regiones sin apenas incidencia de la silvicultura propia, que utilizan por tanto recursos forestales de terceros, en las que el valor agregado puede ser varias veces el del valor de la madera en pie.

2. La especificidad de la selvicultura y de la gestión forestal

La necesaria existencia de una normativa fiscal propia para el sector forestal se fundamenta en la especificidad de dicho sector en el ámbito de la producción y de la gestión del monte. Dicha especificidad se manifiesta en los siguientes aspectos:

Desde la perspectiva de la propiedad forestal:

1º. En España, de los aproximadamente millón y medio de propietarios forestales, tan sólo una parte de los mismos son titulares de explotaciones agrarias. Proporción que al igual que en toda Europa sufre una creciente reducción. Para la economía de la mayoría de los propietarios de montes españoles la actividad forestal tiene un marcado carácter secundario.

2º. Una variada tipología de formas de titularidad dominical, que van desde la estrictamente privada individual (tanto de personas físicas como jurídicas), hasta la pública con aprovechamientos privados (montes comunales), pasando por formas privadas de titularidad colectiva y régimen demanializado (montes vecinales en mano común).

Desde la perspectiva económica:

1º. La escasa rentabilidad de la actividad selvícola. En la mayor parte de los bosques españoles no se alcanzan umbrales de rentabilidad en términos de mercado, tanto por el bajo precio de los productos forestales, en general, como por la limitada capacidad de producción de los predios forestales.

2º La irregularidad temporal en la obtención de rentas, con un largo período de retorno de las inversiones que en el mejor de los casos suponen 15 años, y en la mayoría superan los 40 años, siendo la media superior a 100 años.

3º. Los grandes riesgos a que se encuentra sometida la actividad forestal (incendios forestales, fenomenología climatológica adversa, etc.), lo que frena la inversión empresarial en este sector.

4º. La selvicultura es la única actividad del sector agrario exenta de medidas protectoras tanto de la Administración Estatal como de la Comunitaria. Los precios de los productos forestales no están regulados, ni tampoco existen restricciones o trabas arancelarias en la circulación de los productos.

5º. La mayoría de los montes españoles presentan un estado general de deficiente capitalización, derivado de la ausencia de una política forestal para la propiedad privada, de la incidencia genérica de los incendios forestales y del pastoreo tradicional.

6º. La necesidad de una alta capitalización del monte para la obtención de

rentas suficientes por unidad de superficie.

7º. La inexistencia de economía de oportunidad en la gestión forestal. Las inversiones son a largo plazo y sin posibilidad de cambios de actividad o de utilización hasta la finalización del período.

Desde el punto de vista de la política administrativa:

La actividad selvícola está sometida a un fuerte intervencionismo administrativo (control y restricciones legales en la gestión de los bosques por parte de las distintas Administraciones). Intervencionismo que no tiene parangón en ningún otro sector agrario ni en cualquier otro sector económico, hasta el punto de determinar que la propiedad forestal sea una auténtica "propiedad vinculada", con escaso margen de maniobra de sus titulares.

Desde el punto de vista de la multifuncionalidad de los bosques:

Los bosques prestan a la sociedad innumerables y valiosos servicios que no son remunerados a la propiedad, entre los que podemos citar:

1º. Los ecológicos, que podemos sintetizar en: La fijación del CO₂, la disminución del efecto invernadero, la protección del suelo y de la fauna y la regulación de las aguas.

2º. Los sociales, entre los que cabe citar: El mantenimiento del paisaje, la utilización como lugar de esparcimiento y las actividades lúdicas y deportivas.

3º. Los económicos, entre los que se incluye: La conformación de un complejo generador de empleo y de rentas en las zonas rurales más desfavorecida y la constitución de un soporte de industrias diversificadas de alto valor añadido.

3.- Impuestos que afectan al monte

Los impuestos que inciden sobre la actividad forestal en los montes particulares pueden agruparse en 4 grupos:

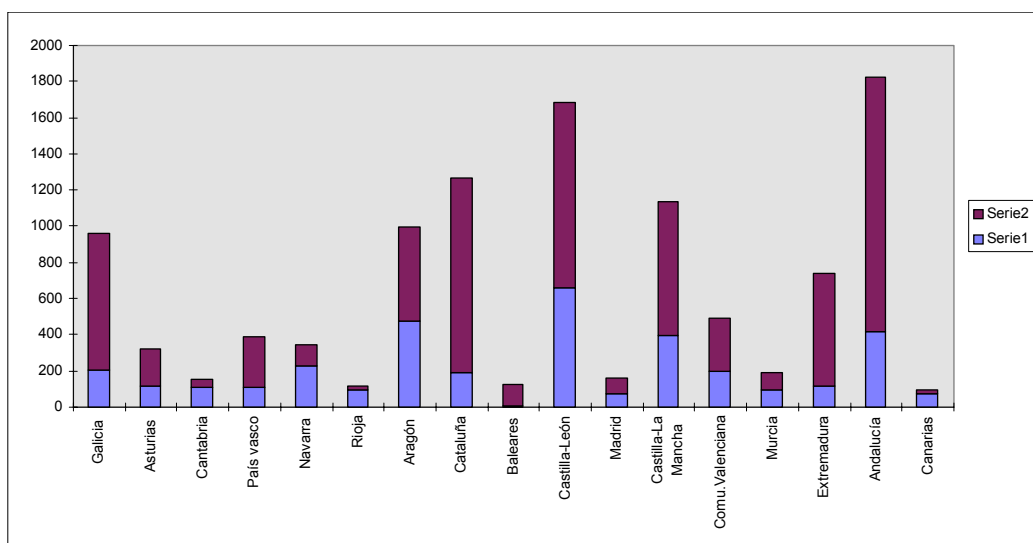
- Los que se relacionan con la renta (sobre bienes inmuebles, sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades).

- Los que se relacionan con la riqueza (sobre el patrimonio, sobre sucesiones y de donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados).

- Los que se relacionan con el consumo (el IVA).

- Tasas parafiscales (tasas por señalamiento, marqueo, reconocimiento, en los aprovechamientos de algunos Ayuntamientos).

También los montes vecinales en mano común, que constituyen una forma de propiedad colectiva están sometidos a unas restricciones, unas veces tienen que dedicar la mayor parte de las rentas a fines sociales de interés general y que en la actualidad la Administración tributaria pretende que estén sujetos al impuesto de sociedades.



Superficie boscosa en miles de ha por regiones