

LAS DIRECTRICES BÁSICAS COMUNES DE GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE: UNA HERRAMIENTA PARA FACILITAR LA GESTIÓN DE LOS MONTES EN ESPAÑA

Francisco Javier Adell Almazán y Guillermo Fernández Centeno

Área de Planificación y Ordenación Forestal. Subdirección General de Silvicultura y Montes. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Calle Ríos Rosas 24. 28003-MADRID (España). Correo electrónico: gfceneno@magrama.es

Resumen

Los mandatos legales están para cumpliros, y aunque con el paso de los años éstos se puedan matizar, el objetivo que persigue el legislador debe ser alcanzado. Así, ocurre con las Directrices Básicas Comunes de Ordenación y Aprovechamiento de los montes que es un mandato de la ley 43/2003, de montes del 21 de noviembre que se mantiene con algunos matices en su modificación por la ley 10/2006, pero que, casi 10 años después, todavía no se han aprobado. En este artículo divulgativo se pretende resaltar el objeto del legislador al incluir este mandato para la Administración General de Estado y contextualizar estas Directrices en el marco internacional, europeo y estatal de la gestión forestal así como evidenciar la necesidad de que los montes españoles sean adecuadamente gestionados y aprovechados sus recursos de una manera sostenible. A todos los niveles se parte de la base que una gestión adecuada proviene de una planificación realista que hace viable la propia gestión. Para ello se recurre a fuentes de información no científicas como foros de organizaciones internacionales e instrucciones y también de directrices de gestión forestal existentes en diferentes niveles de la administración tanto nacional como autonómica. Por último se proponen unos contenidos para estas directrices, una propuesta metodológica de redacción y una previsión de la aplicación de estas directrices para evaluar con anterioridad su potencial utilidad.

Palabras clave: *Gestión Forestal, Ordenación, Planes de gestión forestal, Indicadores, Plan forestal, Aprovechamiento forestal*

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La pretensión de contar con unas directrices de ordenación y aprovechamiento para toda España (en la Ley 43/2003 se denominaron instrucciones) parece consecuencia de la escasa aplicación de las instrucciones generales para la ordenación de montes arbolados de 1970 hasta entonces vigentes y del desarrollo de instruccio-

nes por las CCAA con un contenido muy semejante a éstas, que tal como expone Alfonso Pita en este mismo grupo de trabajo en 1994 (PITA, 1995) en cuanto a métodos de ordenación puede ser homologadas perfectamente con la versión simplificada francesa del año 1989.

Pero puede que en el siglo XXI los problemas de los montes españoles debamos solucionarlos con otra aproximación más general,

menos teórica y más adaptada a la realidad de los montes como explotación agraria o en algunos casos como parte integrante de explotaciones agrosilvopastorales y no ceñirse sólo a ordenación de montes arbolados ya que éstos sin necesidad de recurrir a estadísticas, no son la mayoría de los montes, tal como explica Alfonso San Miguel, los montes que no son bosques ocupan un 75,2% del territorio forestal español (SAN MIGUEL, 2010).

Por otra parte, desde España participamos cada vez más activamente en los foros forestales, tanto científicos, como técnicos e incluso políticos, europeos como internacionales. En estos foros se plantean gran diversidad de temas que tienen que ver con lo forestal, obteniendo importantes consensos y siendo muchos de ellos puntos de encuentro sobre lo que los bosques son, lo que representan, lo que nos ofrecen e incluso cómo deben ser gestionados, pero por otro lado nos cuesta a los países del Mediterráneo extender estos conceptos al resto de los montes, en parte porque no son valorados correctamente, también por su complejidad, o por el carácter difuso, por extenso, de sus aprovechamientos, funciones y servicios.

Por ello, aún hoy nos sorprendemos realizando cuentas económicas de la silvicultura para la oficina estadística de la Unión Europea, EUROSTAT, centrados en un único producto (madera) o incluso nos alarmamos ante estudios de consorcios europeos donde para estimar el carbono fijado por nuestras masas forestales diseñan modelos presuponiendo que nuestra superficie forestal arbolada ($FCC > 10\%$) está compuesta por masas regulares, todas ellas ordenadas con algún método de ordenación clásico y se las puede aplicar alguna tabla de producción para alguna especie de alguna región del sur de Europa.

Si pretendemos hacer por tanto unas directrices de gestión forestal sostenible para España no podemos centrarnos sólo en los bosques, tenemos que ocuparnos también de ese 75,2% del territorio forestal español, de montes que no son bosques y de bosques que aún siendo bosques nunca podrán ser ordenados por métodos clásicos de ordenación por la compleja matriz de usos en ellos existentes o por su falta de viabilidad económica debido a su reducido tamaño.

LA GESTIÓN DE LOS MONTES Y LA PLANIFICACIÓN FORESTAL EN ESPAÑA

Los montes se gestionan siempre por sus propietarios o gestores y si éstos no los gestionan se abandonan. Las causas para abandonar un monte son múltiples pero la más importante es la falta de viabilidad económica, si al gestor su monte no le da nada, el monte queda a su suerte, evolucionará o involucionará en función del estado del monte, la gestión tradicional realizada, su localización, el riesgo inherente de incendio forestal o de sufrir plagas, etc.

En general los montes se ha gestionado de una manera tradicional, extensiva y eficiente en función de los recursos que de él se obtenían. Pero la sociedad española o global de hoy, mucho más urbana que rural, demanda muchos más servicios de los montes que recursos, pero para poder generar esos servicios, muchos de ellos no compensados, se requiere una actividad que sólo se realiza por el gestor si es rentable (produce recursos a precio de mercado y con mercado) o subvencionada (compensada).

En este contexto, hoy en día podemos decir que en España sólo se gestiona la superficie forestal que con una gestión de sus recursos adecuada y eficiente produzca bienes o servicios con mercado o cuente con “inversiones” públicas.

Conocer esta superficie es complejo, porque ni siquiera en plantaciones de árboles en zonas muy productivas, choperas, eucaliptos en Galicia y Huelva o pino radiata en el País Vasco puede que salgan los números.

Tradicionalmente hemos estado tentados a decir que toda superficie planificada, está gestionada. Esto es correcto en términos generales pero hay más superficie que estando gestionada no tiene un plan de gestión vigente y en ejecución. Por otra parte hay planes que se redactaron y que como se dice siempre “duermen en una estantería” y hay planes que jamás pudieron ser aplicados por muchas razones: inviabilidad económica del plan, complejidad, falta de información, falta de mercado de los productos que generan...

Aún así los siguientes indicadores son relevantes no tanto para evaluar el nivel de la gestión de los montes en España sino para estimar el escaso porcentaje de explotaciones forestales con

plan de gestión, dato no conocido por desconocimiento del número de explotaciones forestales, tanto de superficie forestal pública como privada:

Superficie forestal con plan de gestión vigente: 12,7% (SECF, 2010) o mejor según los últimos datos 12,4% (MAGRAMA, 2011). Si descomponemos este porcentaje según la titularidad de la superficie:

Superficie forestal pública con plan de gestión: 27,86% (MAGRAMA, 2012)

Superficie forestal privada con plan de gestión: 6,52% (MAGRAMA, 2012)

El análisis de estos únicos indicadores existentes para evaluar la gestión realizada en los montes españoles y sabiendo que su ritmo de crecimiento está siendo muy lento nos permite afirmar que los planes de gestión tradicionales no se ajustan a la estructura socioeconómica del medio rural y de las propias explotaciones de hoy en día. Tampoco se puede inferir con este indicador que los montes no se gestionen, ya que muchas de estas explotaciones cuentan con algún tipo de plan que guía o limita en algunos casos su actividad económica.

Además, aunque en muchos casos el abandono es evidente, en otros se mantienen prácticas tradicionales y labores preventivas o planificación de un aprovechamiento específico como puede ser la caza o el pastoreo. Pero en estos casos tampoco existe un plan de gestión forestal, existiendo a lo sumo y porque es obligatorio un plan cinegético que en general abarca bastante más superficie que la explotación forestal o agroforestal correspondiente.

Si nos limitamos a la superficie forestal arbolada, y esto es debido a que las instrucciones de ordenación de 1970 eran para montes arbolados, el porcentaje de esta superficie con plan de gestión vigente es un poco mayor alcanzando el 18,9% (SECF, 2010)

Por otro lado y aunque no es un dato conocido nos atrevemos a asegurar que los porcentajes de madera extraídos de estos montes con plan de gestión respecto del total de la madera extraída es mucho más bajo que los porcentajes de superficies con plan de gestión citados, lo que nos llevaría de nuevo a asegurar que la redacción de planes y su aprobación tal como están concebidos de manera tradicional estos planes, no conlleva la movilización de madera ni la viabilidad

de las explotaciones. Es más, si profundizáramos en el análisis del tipo de monte con plan de gestión, posiblemente se podría demostrar lo poco representativo que son estos montes con plan de gestión del tipo de explotación normal en cada una de las regiones españolas.

Esta evidencia de hoy en día no debe interpretarse como una crítica a la ordenación de montes planteada tradicionalmente ya que gracias a esta ordenación hoy en día podemos disfrutar de muchos bosques maduros, donde se realiza una magnífica gestión, y que ha sido mejorada con el paso de los años incorporando en ella los criterios y principios que hoy en día definen la gestión forestal sostenible.

Pero desgraciadamente el contexto socio-económico de nuestros días junto con los requerimientos que la sociedad actual establece a nuestros montes exigen a los técnicos forestales de hoy a impulsar la gestión forestal sostenible mediante nuevos instrumentos ágiles de planificación.

A continuación ofrecemos los últimos datos disponibles sobre superficie forestal con instrumento de gestión desagregado por Comunidad Autónoma.

Destaca Navarra debido a su alto porcentaje de montes públicos con instrumento de gestión, la Rioja en menor medida pero por la misma razón, y en lo que respecta montes privados es Cataluña en el año 2010 la Comunidad Autónoma con mayor porcentaje de superficie forestal privada con instrumento de gestión vigente (28%), seguido de Andalucía (15%). Es importante destacar el incremento de superficie forestal privada con instrumento de gestión en Cataluña, de 30.000 en 2009 a 400.000 en 2010.

Estas cifras y su evolución desde 2002 (Plan Forestal de España) o 2003 con la aprobación de la ley 43/2003 de montes reflejan la poca utilidad de los planes de gestión para la mayoría de los gestores o su complejidad. Más aún cuando la citada ley de montes establecía la obligatoriedad de tener un plan de gestión forestal para recibir subvenciones a partir de 2013, obligación que está siendo incorporada en numerosos artículos del reglamento que regirá los nuevos programas de desarrollo rural de la Política Agraria europea en el próximo periodo de programación 2014-2020.

A modo de recordatorio la Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre, modificada Ley

Superficie forestal ordenada según titularidad, 2010 (hectáreas)

Comunidad Autónoma	Superficie privada ordenada (Ha)	% Superficie ordenada respecto superficie privada	Superficie pública ordenada (Ha)	% Superficie ordenada respecto superficie pública
ANDALUCÍA	488.359	15,16	540.764	46,21
ARAGÓN (2007)			79.514	7,60
CANARIAS (2009)	650	0,14	1.000	0,91
CANTABRIA			18.582	7,21
CASTILLA LA MANCHA	50.068	1,82	76.049	9,27
CASTILLA LEÓN	91.653	2,96	610.821	35,63
CATALUÑA	412.469	27,77	283.259	63,62
MADRID	21.935	7,04	51.974	47,89
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	9.305	5,83	275.247	64,45
COMUNIDAD VALENCIANA (2005)			19.600	4,86
EXTREMADURA (2007)			28.957	15,76
GALICIA (2009)	185.382	9,30	15.340	33,81
ISLAS BALEARES			1.940	17,01
LA RIOJA	327	0,32	71.733	35,90
PAÍS VASCO (2005)	11.442	4,26	43.556	19,23
PRINCIPADO DE ASTURIAS		0,00	1.774	0,52
REGIÓN DE MURCIA	24.896	7,26	12.745	8,89
ESPAÑA	1.296.485	6,52	2.132.858	27,86

(2005) Mismos datos que en 2005 al no haber obtenido actualizaciones de las C.C.A.A.

(2007) Mismos datos que en 2007 al no haber obtenido actualizaciones de las C.C.A.A.

(2009) Mismos datos que en 2009 al no haber obtenido actualizaciones de las C.C.A.A.

10/2006 en su artículo 33.2 establece que “Los montes públicos y privados deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente” y excluye los de superficie inferior al mínimo que fijen las CCAA. Además para el cumplimiento de esta obligación en su disposición transitoria segunda establece que los montes que deban tener un instrumento de gestión forestal (Art. 33), tendrán un período de 15 años, es decir hasta el 2018.

PERO, ¿QUÉ ES UN PLAN DE GESTIÓN?

El proceso Forest Europe o Conferencia Ministerial para la Protección de Bosques en Europa (MCPFE, en sus siglas en inglés), definió en 2002, lo que para poder calcular su indicador 3.5 (Bosques con plan de gestión), iba a considerar por plan de gestión forestal. Para este proceso un Plan de Gestión Forestal es “la información en formato de texto, mapas, tablas y gráficos, recogidos periódicamente durante la fase de inventario forestal a nivel de unidad mínima de inventario (cantones según la termi-

nología de las Instrucciones de 1970 o rodales según las de 1930) y las actuaciones planificadas o programadas en cada una de estas unidades para alcanzar los objetivos determinados en el propio plan. Por instrumento equivalente a un plan de gestión se considera planes o guías que con semejante estructura (objetivos, información, actuaciones) afecten a unidades de territorio más grandes que la unidad mínima de inventario definidas por criterios biofísicos o socioeconómicos o administrativos).

Con esta definición en el último informe del Estado de los Bosques de Europa (SoEF, 2011), de los 46 países incluidos en el proceso 29 informaron sobre el indicador 3.5 de bosques con plan de gestión o instrumento equivalente, estos 29 países cubren el 77% de la superficie de los bosques sin Rusia y el resultado es que en estos 29 países el 90% de los bosques están bajo un plan de gestión o instrumento equivalente. Rusia y Turquía, entre otros informaron que todos sus bosques están bajo un plan de gestión, en Francia el 60% de su superficie, Alemania, Suecia y Finlandia el 68%. De los que informamos España es la que manifiesta porcentaje más bajo, pero si tomamos el dato de 2005, Italia

tenía un 18% y Portugal un 35%. De Grecia no hay ningún dato.

A nivel nacional no tenemos una definición de lo que es un plan de gestión pero el concepto de ordenación de montes y lo que tiene que contener un proyecto o plan de gestión forestal se ha definido históricamente a través de instrucciones de ordenación de montes, desde las primeras “Instrucciones para la Ordenación Provisional de los Montes Públicos” Real Orden de 18 de abril de 1857, acompañado de las instrucciones para la ejecución de ordenaciones y planes provisionales de aprovechamientos de publicado por Real Decreto de 17 de mayo de 1865, las siguientes Instrucciones Especiales de Ordenación, aprobado por Real Orden de 31 de diciembre de 1890, las Instrucciones para la Ordenación y Organización Económica de la Producción Forestal de 1930 (Real Orden de 27 de enero de 1930), complementadas en 1950 por las Normas que regulan el Estudio y Confección de los Proyectos o Planes de Ordenación Provisional de Montes Públicos y por último a nivel nacional las ya citadas Instrucciones Generales de Ordenación de Montes Arbolados de 1970 (Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1970) y las Normas Generales para el estudio y redacción de planes técnicos de montes arbolados de 197 (Orden Ministerial de 29 de julio de 1971).

Posteriormente varias CCAA han aprobado instrucciones para la ordenación de montes, algunas de ellas para montes arbolados otras como las de Cataluña o Andalucía para todo tipo de montes.

En Cataluña han sido los más activos en la promulgación de instrucciones, regulando por orden de 20 de julio de 1994 la redacción de los planes técnicos de gestión y mejora forestal en Cataluña. Posteriormente la Orden MAB/394/2003, de 18 de septiembre por la que se regula el contenido, la aprobación, la revisión y el seguimiento de los planes técnicos de gestión y mejora forestal y de los planes simples de gestión forestal (DOGC n.º. 3981 de 6 de octubre de 2003), modificada a su vez por la orden MAH/126/2007, de 13 de abril. Pero también desde 2011 con las instrucciones para la redacción de instrumentos de ordenación forestal correspondiente a fincas de titularidad privada, aprobadas por resolución AAM/1302/2011 del Centro de la Propiedad Forestal, todos ellos coordinados a

través de las Orientaciones de Gestión Forestal Sostenible de Cataluña (ORGEST)

En Navarra la redacción de instrumentos de ordenación forestal se regula mediante el Pliego de Condiciones Técnicas Generales de Ordenación de Montes en Navarra (ERASO Y OLABE, 1998).

En Castilla y León mediante el DECRETO 104/1999, de 12 de mayo de 1999, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados en Castilla y León, además en esta Comunidad Autónoma existe la figura de los planes técnicos de gestión de montes que se conciben como instrumentos de planificación para los montes en los que resulta necesario integrar distintos usos y aprovechamientos que afectan a zonas arboladas y desarboladas y cuya gestión no puede abordarse ni planificarse de forma parcial o sectorial porque cada uso o aprovechamiento queda condicionado por los demás. Para conseguir su implantación resulta necesario elaborar y aprobar unas instrucciones de para la elaboración de planes técnicos de gestión de montes que determinen su contenido y regulen el procedimiento administrativo para su aprobación. También se ha propuesto por los servicios técnicos la redacción de instrucciones para la elaboración de proyectos de ordenación de pastos o silvopastorales.

En Andalucía mediante la orden de 26 de enero de 2004 por la que se aprueban las instrucciones generales para la ordenación de montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Proyectos de ordenación obligatorios para montes públicos de más de 400 ha. Los planes técnicos de ordenación se orientan a los montes de titularidad privada y suponen la herramienta de relación con la administración, que realiza la función supervisora para garantizar la función sostenible. Son por tanto para todos los montes, arbolados o no, públicos y privados.

Es evidente la importancia que estas instrucciones aprobadas en estas cuatro CCAA han tenido en la redacción, aprobación y ejecución de los planes de gestión.

Y también, por la importancia que pueden tener en el futuro, citamos las dos últimas iniciativas que hemos conocido en relación a las instrucciones de ordenación de montes.

En Murcia se ha publicado recientemente la Resolución de la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad por la que se aprueba la instrucción dirigida a la interpretación de las Normas Generales existentes para el Estudio y Redacción de los Planes Técnicos de Gestión Forestal Sostenible en el ámbito de la Región de Murcia, publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia con fecha de 5 de julio de 2011.

En Castilla la Mancha se editó en 2011 un Manual para la redacción de instrumentos de gestión forestal sostenible (ordenación de montes) (DÍAZ BALTEIRO, 2011), con el principal objetivo de ayudar a la redacción de estos instrumentos de gestión ya que todos los montes “en régimen especial administrativo” o de una superficie mayor a 100 ha deben contar con uno. En este documento se cita la existencia de un borrador de Instrucciones de Ordenación de Montes de Castilla la Mancha de 2009 pero que todavía no ha sido formalmente aprobado.

En la Comunidad de Madrid existe un borrador de Instrucciones de Ordenación de Montes, con un total de 249 artículos y sometido a información pública por Resolución de 13 de junio de 2007 del Director General del Medio Natural (BO de la Comunidad de Madrid de 23 de agosto de 2007, pero que todavía tampoco ha sido aprobado.

LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LOS DIFERENTES PLANES FORESTALES

En el breve recorrido por las instrucciones de ordenación realizado destaca que los ámbitos de aplicación no han sido siempre idénticos.

Así un factor importante es si las instrucciones son sólo para montes de titularidad pública (por ejemplo como en los pliegos de Navarra, Instrucciones de 1857) o también para los de titularidad privada (Instrucciones de Cataluña o las de 1970). Otro factor es si son para montes arbolados (1970, Castilla y León) o para todo tipo de montes (Andalucía o Cataluña).

Y por último es si el plan de gestión es para un monte, un conjunto de montes, o incluso los montes de una comarca, región, cuenca hidrográfica o comunidad autónoma.

La herramienta de planificar los montes de una comarca surgen en las instrucciones de ordenación de 1930 mediante el concepto de ordenación integral. Se definía una comarca de explotación constituida por un conjunto de montes públicos y privados que compartían una red de pistas forestales y vías de saca.

A este respecto los instrumentos equivalentes a los que se aluden en las definiciones de plan de gestión forestal de la Conferencia Ministerial para la Protección de Bosques en Europa trasladan la posibilidad de que exista una gestión común para un grupo de montes o una comarca.

También la Ley 43/2003 de montes, modificada por la Ley 10/2006, establecía los Planes de Ordenación de Recursos Forestales si bien los concibe de una manera más integral y no sólo para optimizar y minimizar los costes de los posibles aprovechamientos.

La existencia de un plan comarcal no quita la existencia de un plan de gestión para un monte de su comarca, realmente facilita tanto la redacción como la ejecución de este plan de gestión, facilitando su sencillez ya que recurre al plan comarcal para todas las cuestiones comunes incluidas aquellas que permiten asegurar la sostenibilidad de la gestión al actuar sobre una superficie mucho más amplia donde se compensan los posibles impactos.

La multifuncionalidad como principio se puede desarrollar desde una perspectiva mucho más amplia y según los indicadores que se utilizan para medir esa sostenibilidad deberá ir parejo tanto una escala espacial como una escala temporal en la que se tienen que lograr los objetivos.

Pero para esta planificación comarcal se requiere como hemos dicho ampliar los ámbitos de aplicación y considerar en el proceso planificador tanto superficie de titularidad pública como privada, superficie arbolada o desarbolada y la multitud de diferentes aprovechamientos forestales como de servicios que la sociedad demanda a los montes.

Es por ello que un plan de gestión forestal de un monte es totalmente dependiente de la planificación comarcal que exista, generando así una planificación en cascada que facilite tanto la determinación de objetivos concretos de un monte como las acciones o inversiones que se

requieren para que el monte persista y genere los bienes y servicios que de él se esperan.

LAS DIRECTRICES BÁSICAS COMUNES DE GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

En este contexto la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, establece como nueva competencia de la Administración General del Estado la elaboración de directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento. A estas Directrices la propia ley les dedica un artículo completo, el 32, dentro del capítulo de Ordenación de Montes.

Realmente el artículo lo comparte con el título de gestión forestal sostenible y en él se establece la obligación de gestionar sosteniblemente los montes. Para ello plantea que a través de la Conferencia Sectorial se aprueben las Directrices Básicas.

En este artículo de la ley se especifica que las Directrices deben contemplar la *adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y su seguimiento*. Estos criterios e indicadores hasta la fecha son los del proceso "Forest Europe" pero también se deben tener en cuenta resoluciones relativas a los bosques de convenios internacionales (Desertificación, Cambio climático y Biodiversidad), y resoluciones de otras organizaciones internacionales como la FAO en materia de bosques. Además se añaden *los criterios e indicadores requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000*.

Por otra parte, además de adaptar estos criterios e indicadores, las directrices deben definir los *contenidos mínimos de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes* que aprobarán las CCAA.

Para concluir esta referencia legal es importante también analizar el siguiente artículo de la ley sobre proyectos de ordenación y planes dasocráticos ya que incluye otro componente importante para las directrices como es el *contenido mínimo de los proyectos de ordenación y planes dasocráticos*.

Resumiendo, las Directrices Básicas Comunes de Ordenación y Aprovechamiento de Montes deben contener:

- a) Una adaptación de los criterios e indicadores de sostenibilidad de procesos internacionales, su evaluación y seguimiento a los montes españoles
- b) La adaptación de los criterios e indicadores requeridos para montes incluidos en Red Natura 2000 a los montes españoles.
- c) Contenidos mínimos de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes.
- d) Contenidos mínimos de los proyectos de ordenación y planes dasocráticos.

Adaptación de los criterios e indicadores de sostenibilidad de procesos internacionales, su evaluación y seguimiento a los montes españoles

Respecto a este primero de los contenidos la adaptación puede ser compleja dado las numerosas iniciativas que sectorial o transversalmente están conteniendo requerimientos para los bosques en general o para la propia gestión forestal sostenible. Así desde la Conferencia de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992) tanto en su Agenda 21, la propia declaración de Río, los principios forestales (Declaración autorizada no vinculante de principios para un consenso global sobre la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques) y los tres convenios internacionales, Convenio de Diversidad Biológica (CDB), Convenio Marco de Cambio Climático (CMNUCC) y Convenio de Lucha contra la Desertificación (CLD), aprobado con posterioridad, se hace referencia a los bosques y a su gestión sostenible, y pueden, en su conjunto, considerarse como los genuinos fundamentos de los procesos mundiales, regionales y nacionales de definición y configuración de la gestión forestal sostenible.

Comentar además que cada uno de los Convenios Internacionales a través de sus Conferencias de las Partes y Protocolos han seguido trabajando en temas muchas veces relacionados con los bosques.

En el convenio de diversidad biológica, los documentos emanados de la Conferencia y de su órgano subsidiario adoptan la forma de Decisiones y Recomendaciones, respectivamente, Hasta octubre de 2010, nueve decisiones, X/36, IX/5, VIII/19, VII-1, VI-22, V-4, IV-7, III-

12 y II-9, y once recomendaciones, XIII/2, XII/7, XI/7, XI/10, XI/11, IX-6, IX-8, VII-6, V-7, III-3 y II-9, se refieren específicamente al manejo de la diversidad biológica en áreas forestales, y por tanto están íntimamente relacionadas con el diseño de directrices de gestión forestal en todos los aspectos relativos a la diversidad biológica.

El convenio marco de cambio climático y su protocolo de Kyoto centran su atención en el inventario y seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero y de sus sumideros y en la puesta en marcha de medidas tendentes a su limitación y a la adaptación al cambio climático. En relación con los sumideros y depósitos terrestres de gases de efecto invernadero, ambos instrumentos hacen referencia al papel de los bosques y promueven de forma genérica “las prácticas sostenibles de la gestión forestal, la forestación y la reforestación”.

Asimismo, se han puesto en marcha líneas principales de estudios y programas de trabajo sobre el papel en las emisiones y absorciones derivadas de las actividades relacionadas con la gestión de bosques y del cambio de usos del suelo, es decir con el sector Uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra suelo y silvicultura (LULUCF en inglés), cuyo desarrollo se imbrica en líneas de planificación y gestión forestal sostenible.

Así, está la Reducción de emisiones producidas por la deforestación y la degradación forestal (REDD) en los países en desarrollo, con una base de financiación para el desarrollo de estrategias en estos países para reducir estas emisiones, incluyendo la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+).

El Convenio de Lucha contra la Desertificación (CLD) también hace referencias a la gestión sostenible de bosques centrándose básicamente en la lucha contra los incendios forestales y la deforestación, y asumiendo el uso de la silvicultura como una medida adecuada para su mitigación.

Además, como prolongación de las iniciativas y compromisos sobre bosques adoptados en Río en 1992, la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (CDS) estableció en 1995 el Panel Intergubernamental de

Bosques (IPF), foro de composición abierta y con una misión definida, para lograr un consenso y Propuestas de Acción coordinadas que apoyasen la gestión, conservación y desarrollo sostenible de toda clase de bosques. Posteriormente se estableció el Foro Intergubernamental sobre Bosques (IFF), también con objeto y mandato concreto, dependiente de la CSD. Además, decidió que el Foro debería también identificar los posibles elementos, trabajando en pos de un consenso, de mecanismos y acuerdos internacionales como, por ejemplo, un instrumento legalmente vinculante.

El trabajo desarrollado en los dos foros se concretó en 270 propuestas de acción articuladas en el documento “*Propuestas de Acción IPF/IFF*”ⁱ. Estas propuestas no son vinculantes para los Estados, si bien muchos de los países participantes las han asumido, adaptado y puesto en práctica en su política forestal nacional. El contenido y ámbito de las propuestas abarca la mayor parte de los aspectos fundamentales o con incidencia directa sobre la gestión forestal. La propuesta 115 se dirigía específicamente al desarrollo de criterios e indicadores nacionales como marco para la promoción de buenas prácticas forestales.

En octubre del 2000 ECOSOC crea el Foro Forestal de las Naciones Unidas (UNFF)ⁱⁱ, un órgano subsidiario que tenía como principal objetivo “la gestión, conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques...”. La próxima reunión del Foro Forestal de las Naciones Unidas (UNFF-10) se celebrará en Estambul en Abril de 2013 y su principal objetivo es analizar los progresos realizados en la implementación del Instrumento no legalmente vinculante sobre todos los tipos de bosques y la evaluación de lo alcanzado en sus cuatro objetivos globales para los bosques (GOFs).

A escala paneuropea, el Proceso Forest Europeⁱⁱⁱ, basado en Conferencias Ministeriales sobre Protección de Bosques en Europa, constituye el marco institucional que impulsa iniciativas de gestión forestal sostenible en la región.

De todas las resoluciones aprobadas, la H1 (Directrices Generales para una gestión sostenible de los bosques europeos) y la L2 (Criterios e indicadores y directrices de gestión paneuropeas a escala operativa para una gestión sostenible de

los bosques) y sus anexos son especialmente importantes en cuanto al objeto de este trabajo.

Unión Europea

Pese a que la Unión Europea no cuenta con una política común en materia de montes, existen normativas sectoriales que conforman el marco regulador en la materia: así, las Directivas de aves y de hábitat (Red Natura 2000), los Reglamentos de desarrollo rural, los reglamentos FLEGT y el reglamento de la madera (EUTR), constituyen los pilares sobre los que se basa la política forestal europea.

El reglamento comunitario 1698/2005^{iv} del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) establece el marco de apoyo comunitario a un desarrollo rural sostenible entre 2007-2013, completando los demás instrumentos de la política agrícola común y de la política estructural comunitaria.

La nueva política de desarrollo rural considera, entre sus objetivos, el tener en cuenta los desafíos que plantean las cuestiones medioambientales y destaca medidas específicas para la actividad forestal y su integración en el desarrollo rural, siendo el instrumento de implementación de la Estrategia Forestal Europea y de las medidas del Plan de Acción de la EU.

En el reglamento FEADER hay unas 20 medidas que directa o indirectamente se pueden aplicar a lo forestal, entre ellas se presentan específicamente 14 medidas forestales en los ejes 1 y 2 que cumplen directamente con los objetivos y el resto de las medidas se pueden desarrollar también con un marco forestal. Además, se puede implementar que las actividades forestales pueden desempeñar un papel importante en la diversificación de la economía rural, por lo que también pueden emplazarse algunas medidas en el eje 3.

Las principales acciones de carácter forestal y medioambiental se enmarcan en el eje 2, en las que se persigue mejorar o fomentar, entre otros, la conservación de la biodiversidad y de los paisajes, la gestión forestal sostenible, la mitigación del cambio climático y las energías renovables. Todas estas medidas se encuadran en dar respuesta a los objetivos medioambientales de la UE, como revertir la pérdida de biodi-

versidad para 2010, conseguir mejorar la calidad del agua para el 2015 y alcanzar las metas de Kyoto en materia de cambio climático.

En el nuevo marco de programación, la propuesta de la Comisión de reglamento FEADER 2014-2020, plantea la condición para cofinanciar ciertas medidas forestales de que exista un plan de gestión forestal o instrumento equivalente de acuerdo con la definición existente en el proceso Forest Europe (ya mencionada) y sólo para montes cuya superficie sea superior a un umbral fijado por cada uno de los Estados, en España por las CCAA, tal como fija ya el art. 33.2 de la ley de montes que recordamos que obliga a todos los montes públicos o privados a contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente, excluyendo a los de superficie inferior al mínimo que fijen las CCAA. La disposición transitoria segunda da el plazo de 15 años (2018).

Y también la Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea para 2020 fija como meta dentro de su tercer objetivo de incrementar la contribución del sector agrícola y forestal al mantenimiento de la biodiversidad que en el año 2020 todos los bosques de titularidad pública cuenten con un plan de gestión forestal o equivalente.

Este requisito se extiende a los bosques de titularidad privada a partir de una determinada superficie, el umbral al igual que en el caso de desarrollo rural será establecido por los EEMM y reflejado en los correspondientes planes nacionales de desarrollo rural.

También esta estrategia plantea para superficies inferiores a dicho valor que los EEMM deberán proporcionar incentivos económicos a los propietarios forestales para poder gestionar sus montes con un plan de gestión propio.

La adaptación de los criterios e indicadores requeridos para montes incluidos en Red Natura 2000 a los montes españoles

La Directiva Hábitat, en su Art. 6.1, establece la necesidad de fijar *medidas de conservación* necesarias y que estas se incluirán, en su caso, en adecuados planes de gestión. También recoge que estos planes pueden ser específicos de los lugares o incluirse en otros planes de desarrollo. Se cierra este Art. 6.1 fijando que las *medidas de conservación* - y por extensión los planes - se

plasmarán en las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

El borrador de 2010 que manejaba la extinta DG de Medio Natural y Política Forestal (borrador no publicado) comentaba que “los instrumentos de gestión, según lo establecido en la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, son los documentos donde se recogen las medidas para garantizar el estado de conservación favorable, o en su caso para restaurar, los hábitat naturales y/o los hábitat y poblaciones de las especies Red Natura 2000, presentes en los lugares. Además, de acuerdo con la definición recogida en el Art. 3.22, estos documentos deberán ser aprobados formalmente, sometidos a un proceso de información pública y publicados en el correspondiente Diario Oficial.

El instrumento principal para la gestión de la red natura 2000 son los planes. Estos podrán ser específicos de los lugares, o estar integrados en otros planes de los establecidos en el sistema de planificación de cada una de las Comunidades autónomas, abarcando, si con ello se considera que se logran mejor los objetivos, más de un espacio protegido Red Natura 2000”

Parece claro por tanto que los planes de gestión de explotaciones tanto agrícolas como forestales o mixtas tendrán que ser coherentes con los planes de conservación de lugares incluidos en la Red Natura 2000, pero estos planes “de gestión” de estos espacios tienen un alcance muy limitado respecto a la gestión integral de una explotación agraria o de un monte concreto de un titular, el denominado plan de gestión del espacio RN2000 podrá imponer determinadas actuaciones y limitar otras pero con un único fin, el de mejorar el estado de conservación de los hábitat y especies presentes en esa Zona de Especial Conservación de RN2000.

Parece evidente por tanto que esos planes de gestión de la RN2000 nunca van a poder ser considerados planes de gestión forestal a los efectos incluso de la propia estrategia europea de Biodiversidad a 2020 antes referida.

Sí que es necesario por otra parte que el plan de gestión forestal de un monte tenga en cuenta lo la presencia de hábitat o especies protegidas por las directivas adaptando la gestión a este hecho y procurando en todo momento la mejora del estado de conservación de las poblaciones o

el hábitat tal como establecen las directivas con independencia del plan de gestión de la Red Natura 2000. Más aún en España donde el 40% de la superficie forestal está dentro de la Red Natura 2000 o visto con otra perspectiva el 64% de esta superficie protegida es terreno forestal (bosques, matorrales o pastizales) susceptible de un plan de gestión forestal.

Contenidos mínimos de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes

Tal como se ha visto en el repaso de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes aprobadas por las Comunidades Autónomas existe variedad de ámbitos de aplicación y alcance las instrucciones.

En primer lugar se considera necesario que las instrucciones se redacten para planes de gestión o proyectos de ordenación de todo tipo de montes, con independencia de su titularidad (pública o privada) o de su estado forestal (arbolado o desarbolado) o de sus principales usos y aprovechamientos, esto no quita para que en las instrucciones se dediquen apartados específicos para cada una de esta tipología de montes ya que evidentemente su gestión puede ser muy diferente. También es importante asimilar el concepto monte a la de explotación forestal, con un titular y bajo una misma gestión.

De igual manera se requiere para una correcta planificación de las explotaciones forestales (montes) redactar instrucciones para diferentes escalas de planificación, tal como se realizaba por primera vez en las instrucciones de 1930.

Es decir necesitamos también instrucciones para la redacción, aprobación y ejecución de los planes de ordenación de recursos forestales, desarrollando los contenidos mínimos que señala la propia ley de montes, también directrices para la planificación estratégica tanto a nivel nacional como de comunidad autónoma de tal manera que todo ello forme parte de un conjunto que permita evaluar la realización de una gestión forestal sostenible en España.

Todo ello por tanto forma parte de un marco de planificación en cascada para que una vez redactados y aprobados los planes comarcales sean el referente que facilite la aprobación de planes de gestión en montes de pequeña superficie. Para los montes muy pequeños se debe tam-

bién dar la opción a sus titulares de firmar planes de gestión simplificados tal como se determina en las Instrucciones de Ordenación de Montes de Andalucía o en el borrador de instrucciones de Castilla la Mancha o dar un paso más a través de la declaración responsables asumiendo una determinada gestión para su tipología de monte.

Además las instrucciones deben de contemplar directrices para la ejecución de aprovechamientos dentro del marco normativo existente. A estos efectos los aprovechamientos forestales son los definidos en el artículo 6 de definiciones de la vigente ley básica de montes:

Aprovechamientos forestales: los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos avícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes.

Contenidos mínimos de los proyectos de ordenación y planes dasocráticos

Como se comentaba en el apartado anterior los contenidos mínimos de un plan de gestión forestal (proyecto de ordenación o plan dasocrático) estarán en función de tres variables fundamentales:

1. La superficie del monte que se pretende planificar-ordenar
2. La importancia económica o social de los bienes y servicios que del monte se aprovechan
3. La existencia de un plan comarcal o utilizando la terminología de la ley básica de montes un plan de ordenación de recursos forestales

Respecto al primero de los puntos es importante especificar la superficie mínima a la que se va a exigir un instrumento de gestión, con independencia de que cualquier titular de un monte pequeño pueda tener un plan de gestión o instrumento equivalente con independencia del tamaño de su explotación. Por ejemplo en Castilla la Mancha en su borrador de Instrucciones establece la obligación de tener plan de gestión para montes arbolados o no con extensiones del monte de más de 100 ha.

Asturias a través de la Entidad Solicitante de la Certificación Forestal Regional del Principado de Asturias redactó en 2008 los contenidos mínimos de un Plan Básico de Gestión Forestal para montes con superficies menores de 2 ha.

Sobre el segundo punto y aunque es difícil de abordar parece claro que una explotación forestal con una gestión intensiva debería contar un plan de gestión con independencia de su dimensión: cultivos energéticos o incluso choperas u otras plantaciones de frondosas con una gestión intensiva (riego, fertilización...). También un monte privado de 10 ha. en un Parque Nacional dadas las restricciones existentes o el programa de uso público en el que puede estar incluido toda vez que así haya sido acordado con la administración gestora del Parque o las actuaciones de prevención de incendios que debe de realizar podría aconsejar la redacción de un plan que guíe la gestión de ese monte.

Finalmente es importante destacar que si existiera un PORF en la comarca donde se pretende realizar el plan de gestión del monte, en función de cómo estuviera redactado y aprobado éste, permitiría al gestor de este monte adscribirse a un modelo de gestión o asumir un código de buenas prácticas en el que se incluiría un compromiso de realizar un seguimiento de la gestión realizada en su monte incluyendo los aprovechamientos existentes en el mismo como las actuaciones realizadas en éste para el correcto cumplimiento de sus funciones y su posterior comunicación a la administración competente. Todo ello teniendo en cuenta por supuesto la superficie del monte y la estructura de las explotaciones forestales de la comarca, parámetros que debería de fijar el propio PORF.

Conclusiones

Hemos analizado de manera rápida la situación de la planificación forestal en España y los problemas existentes a día de hoy y que la planificación forestal podría solucionar.

Se advierte la necesidad de simplificar los instrumentos de gestión y facilitar su redacción, aprobación, aplicación y revisión.

Se considera que la planificación debe de seguir un enfoque multifuncional, integral, contemplando los posibles usos y aprovechamientos y su compatibilidad, más aún con un contexto internacional en que los bosques, su aprovechamiento y su estado de conservación, forma parte transversalmente de diferentes políticas que tratan de mitigar las consecuencias de graves problemas ambientales.

También es importante realizar la planificación mediante un enfoque multiescala o de planificación en cascada que facilite la redacción de planes sin tener que repetir diagnósticos que son comunes en el un espacio forestal o incluso rural más amplio o hacer mediciones continuas en el tiempo de parámetros muy específicos y cuya valoración en pequeñas superficies son de dudosa eficacia para el conocimiento de la realidad de una comarca o una región.

Las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de los montes (DBC en adelante) deben interpretar y trasladar al ámbito forestal español los principios, criterios y referentes internacionales de buena gobernanza y gestión forestal sostenible, configurando un modelo español de gestión forestal sostenible.

El contenido de las DBC debe incluir el ámbito y el alcance, los destinatarios, sus efectos legales, tanto de las propias directrices como de las instrucciones de ordenación de montes autonómicas y de los planes de gestión forestal.

Las DBC deben proporcionar directrices de planificación y ordenación forestal para el desarrollo de planes forestales estratégicos (autonómicos), tácticos (comarcales) y operativos (de explotación forestal o unidad de gestión) en las comunidades autónomas.

Las DBC deberían orientar sobre la tipología de superficies mínimas y tipos de planes requeridos en función de las condiciones y objetivos de sus montes, de los usos y la gestión o explotación que se quieran ejercer de sus recursos.

Sería importante que las directrices ofrecieran referentes para el desarrollo de un proceso de normalización forestal de las actividades forestales en los montes españoles y desarrollaran directrices y especificaciones técnicas de las actuaciones propias de la gestión forestal sostenible según los criterios e indicadores paneuropeos.

Con estas conclusiones del estudio realizado se plantea la siguiente propuesta de estructura de las DBC:

1. Marco institucional de Referencia
2. Directrices Generales Internacionales y Paneuropeas de Gestión Forestal Sostenible
 - 2.1 Organización de las Naciones Unidas
 - 2.2 Procesos regionales de GFS
 - 2.2.1 Forest Europe

- 2.3 Política Forestal de la Unión Europea (revisión Estrategia y Plan de Acción Forestal)

- 2.4 Modelos de GFS y la certificación forestal

3. Directrices Generales de GFS en España

- 3.1 Directrices básicas comunes de planificación estratégica

PFE, Planes Autonómicos, Evaluación estratégica y Participación

- 3.2 Directrices Básicas Comunes de Ordenación Comarcal (PORF)

Procedimientos aprobación y puesta en acción. Planificación en escala

- 3.3 Directrices Básicas Comunes de planes de gestión

Planes operativos de usos, recursos y aprovechamientos. Planes tipo.

- 3.4 Directrices Operativas de GFS, según los C&I paneuropeos

Notas

ⁱ *Propuestas de Acción IPF/IFF*

<http://www.un.org/esa/forests/pdf/ipf-iff-proposalsforaction.pdf>

ⁱⁱ *Foro Forestal de las Naciones Unidas*

<http://www.un.org/esa/forests/about.html>

ⁱⁱⁱ *Proceso Forest Europe (Conferencias Ministeriales Paneuropeas para la Protección de Bosques)*

<http://www.foresteurope.org/>

^{iv} *Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:EN:NOT>

BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ BALTEIRO, L.; MARTÍNEZ SÁNCHEZ-PALENCIA, S.; PRIETO, A. Y SAURA, S.; 2011. *Manual para la Redacción de Instrumentos de Gestión Forestal Sostenible (ordenación de montes) en Castilla la Mancha*. Serie Forestal nº8. Junta de Comunidades de Castilla la Mancha. FEADER.

- ERASO, E Y OLABE, F; 1998. *Pliegos de condiciones Técnicas Generales de ordenación de montes en Navarra*. Inédita. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- GONZALEZ MOLINA, J.M.; PIQUÉ NICOLAU, M. Y VERICAT GRAU, P.; 2006. *Manual de Ordenación por Rodales. Gestión multifuncional de los espacios forestales*. Ed. Centre Tecnologic Forestal de Catalunya. Solsona.
- MADRIGAL COLLAZO, A.; 1994. *Ordenación de Montes Arbolados*. Ed. ICONA. Colección Técnica. Madrid.
- MAGRAMA, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE; 2012. *Avance Anuario de Estadísticas Forestales, 2010*. http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/montes-y-politica-forestal/avance_estadisticas_2010_tcm7-215492.pdf.
- PITA, P.A.; 1995. La ordenación de montes en España. *Cuad. Soc. Esp. Cienc. For.* 1: 15-21.
- SAN MIGUEL, A.; 2010. La gestión de los montes que no son bosques: nuevos paradigmas para viejos paisajes culturales. *Cuad. Soc. Esp. Cienc. For.* 31: 103-112.
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE CIENCIAS FORESTALES (SECF); 2010. *Situación de los bosques y del sector forestal en España*. <http://www.secforestales.org/web/images/inforestal2010.pdf>
- UNIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social y al comité de las regiones. “*Nuestro seguro de vida, nuestro patrimonio natural: Estrategia de Biodiversidad de la UE a 2020*”. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5b1%5d.pdf.