

## ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN FORESTAL EN EL PAÍS VASCO.

D. SÁENZ & A. CANTERO

IKT, S.A. Granja Modelo s/n. 01192 Arkaute (Alava) )

dsaenz@ikt.es / acantero@ikt.es

### Resumen

Las Normas Forales de Montes elaboradas por cada Diputación Foral son el principal instrumento de planificación y gestión de las actuaciones forestales en los respectivos Territorios Históricos. Las Diputaciones Forales cuentan, así mismo, con otro importante elemento que dirige de forma notoria y dinámica la política forestal: los Decretos de régimen de ayudas a las medidas forestales.

En el año 1993 el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales elaboraron el Plan Forestal Vasco 1994-2030, donde se recogía una serie de principios que se plasmaban en una serie de objetivos, y se desarrollaban de forma más concreta a través de Directrices y Acciones.

El conocimiento de la realidad forestal, absolutamente necesario para elaborar documentos de planificación como el anteriormente citado, es proporcionado por una serie de estadísticas, entre las que destaca el Inventario Forestal, realizado con una periodicidad decenal. En paralelo, el Proceso Ministerial de Protección de los Bosques de Europa, a través de sus conferencias de Estrasburgo (1990), Helsinki (1993) y Lisboa (1998), ha definido el concepto de Gestión Forestal Sostenible y lo ha materializado en un conjunto de criterios e indicadores para su evaluación.

P.C.: Planificación forestal, País Vasco, inventario forestal, gestión forestal sostenible

### Summary

The Statutory Forest Norms (*Normas Forales de Montes*) elaborated by each Province Council (*Diputación Foral*) are the main tool for forest planning and management actions in each Historical Territory. The Province Councils have also another important tool that facilitates to guide the forest policy in a dynamic and effective way: the Decrees of subsidy rules for the forest activities.

In the year 1993 the Basque Government and the Province Councils jointly developed the "Basque Forest Plan 1994-2030", where a series of Principles were considered and somehow incorporated in the Objectives that were set up for that Plan. They were even further elaborated through Guidelines and Actions.

The knowledge of the forest reality, is absolutely necessary to elaborate planning documents like the previously mentioned one, and this reality is provided by a series of statistical data. The most important one is the Forest Inventory, which is carried out with a ten-year periodicity. In parallel, the Ministerial Process of Protection of the Forests of Europe, through their conferences of Strasbourg (1990), Helsinki (1993) and Lisbon (1998), it has defined the concept of Sustainable Forest Management and a set of Criteria and Indicators have been adopted for the evaluation of the forest management.

K.W.: Forest planning, Basque Country, forest inventory, Sustainable Forest Management

### Antecedentes

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por medio de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, otorga (Art. 10.8) a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en "montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos". No obstante, según el Art. 149.1.23 de la Constitución, el Estado mantiene competencia exclusiva en legislación básica sobre las citadas materias.

Posteriormente, la Ley de Territorios Históricos 27/1983, de 25 de noviembre, otorga (Art. 7.a.9) a los Organos Forales de los respectivos Territorios Históricos competencia exclusiva en "montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales". Las Instituciones Comunes vascas, por su parte, se reservan competencias legislativas en materias como defensa contra incendios (Art. 7.c.4) y sanidad e investigación forestal (Art. 7.b.1).

Las Diputaciones Forales vascas, en base a la normativa propia en materia forestal, cuentan por lo tanto con sendas Normas Forales encargadas de planificar y gestionar la actuación forestal en los respectivos Territorios Históricos: Normas Forales de Montes 13/86 de 4 de julio de Álava, 3/94 de 2

de junio de Bizkaia y 6/94 de 8 de julio de Gipuzkoa.

En la sesión plenaria del 5 de Junio de 1992, el Parlamento Vasco con relación al Plan Estratégico Rural Vasco aprueba la Resolución nº 24, sobre la necesidad de crear una estrategia integral para la conservación y mejora del medio natural considerando que para la consecución de los anteriores objetivos se "requiere una adecuada planificación cuya ejecución debe plantearse en un horizonte temporal suficientemente largo como para posibilitar unos cambios y mejoras que precisan de largos períodos de maduración". En la citada sesión se adquirió el compromiso de elaborar en el plazo máximo de dos años un detallado Plan Forestal que partiendo del diagnóstico de la situación actual de los montes vascos plantee el escenario futuro para un intervalo mínimo de 35 años, coincidente con el turno de aprovechamiento del *Pinus radiata*, que se toma como referencia. Así nació el Plan Forestal Vasco 1994-2030, que recoge una sistematización de objetivos y acciones a aplicar en las áreas de ordenación, forestación, gestión, investigación medioambiental, formación, comercialización, vertebración sectorial y mejora de la competitividad del sector transformador.

### **Normas Forales de Montes**

A continuación se reseñan una serie de conceptos regulados por las Normas Forales de Montes que pueden dar una visión ilustrativa del alcance de estas normas:

- La necesidad para los propietarios privados de montes de solicitar a la Administración Forestal un permiso, licencia o respuesta a la notificación previa a cualquier aprovechamiento forestal no incluido en Planes forestales de aprovechamiento en vigor.
- La obligación para los propietarios de montes públicos de mantener un Fondo de Mejoras al que se destine obligatoriamente un porcentaje del beneficio generado en los aprovechamientos forestales. Dicho Fondo se destina, como su nombre indica, a realizar inversiones de mejora en los montes de la Entidad propietaria.
- La obligación para el propietario de reforestar un monte en el plazo de 2 años posteriores a una corta a hecho o aclareo intensivo.
- La prohibición de cortas a hecho en montes poblados con especies naturales de crecimiento lento
- La obligación para los propietarios privados de montes de notificar a la Administración Forestal la existencia de plagas o enfermedades en sus montes.
- La necesidad de que el pastoreo en los montes arbolados sea compatible con la conservación y mejora de su arbolado, lo que supone la posibilidad de prohibir el acceso de ganado a zonas en reforestación durante el tiempo que se estime necesario.
- La importancia de los actuales Proyectos de Ordenación forestal y Planes Técnicos de Gestión. El novedoso término "aprovechamiento sostenible" ya estaba implícito desde el siglo XIX en los objetivos de estas Ordenaciones forestales: persistencia de las masas, rendimiento sostenido y máximo de utilidades.
- Posibilidad de declaración de Utilidad Pública de los montes públicos que presenten características productivas y/o protectoras de gran valor para el conjunto de la Sociedad. En el caso de tratarse de montes privados, la figura legal para este tipo de montes es la de montes protectores.

### **El Plan Forestal Vasco**

El Plan Forestal Vasco tiene como fin desarrollar el Plan Estratégico Rural Vasco en lo concerniente al medio natural. El Plan Forestal no sólo hace referencia a las masas arboladas, bosques o plantaciones forestales, sino también a otros tipos de vegetación, recursos naturales o usos del territorio que tienen como ámbito el medio natural. Se parte de la idea básica de proteger el medio natural como soporte de bosques, fauna, flora y como lugar de ubicación de importantes actividades productivas. Para conseguirlo, se estructura el Plan Forestal en tres fases:

- Análisis de la realidad forestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el fin de destacar sus aspectos positivos y detectar sus carencias y problemas
- Enumeración de los principios, plazos y objetivos generales del Plan
- Desarrollo de las medidas concretas a adoptar, trazando para cada una de ellas el horizonte de actuación y los agentes implicados.

El Título I del Plan Forestal Vasco, *Análisis de los Sistemas Forestales de la C.A.P.V.*, tiene como fin resumir la realidad forestal de la C.A.P.V. Es éste un tema complejo e interrelacionado, dado el gran

número de entidades, personas e intereses implicados y el amplio conjunto de bienes y servicios proporcionados por el monte.

El Título II, *Plan Forestal Vasco*, define en su parte introductoria dicho Plan, enumera sus Principios generales y establece su ámbito de aplicación y vigencia.

El Plan Forestal Vasco apoya sus Principios generales en la "Declaración Autorizada" de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, C.N.U.M.A.D., celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Dicha Declaración supuso un hito al reconocer el papel de primera magnitud que juegan el bosque natural y las plantaciones forestales en el logro de un Medio Ambiente equilibrado apto para la vida humana, la satisfacción de sus necesidades y la conservación de las especies.

Otros foros, como el Congreso Forestal Mundial (Paris, septiembre de 1991) o el Consejo Europeo (Lisboa, junio de 1992), apuntan en igual sentido que la Conferencia de Río. La misma Comunidad Económica Europea a través de los Reglamentos de reforma de la P.A.C. y diversas Directivas, como la relativa a la protección de los hábitats naturales, se halla comprometida en el mismo objetivo común, la defensa del medio ambiente natural, en el que los bosques y las plantaciones forestales son considerados elementos de capital importancia. Por todo ello, el Consejo Europeo se comprometió a la rápida aplicación de las principales medidas adoptadas en la C.N.U.M.A.D., disponiendo un Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En cualquier caso, no debe nunca perderse de vista en la planificación forestal, el mantenimiento de la triple función mundialmente reconocida al monte: espacios de ocio y cultura, factor de renta y empleo y soporte para la conservación de los recursos naturales y la vida silvestre, como se recoge en el *Memorandum* de la Presidencia del Consejo de Ministros de Agricultura de la C.E.E., hecho en Luxemburgo el 19 y 20 de junio de 1989.

El Plan se dirige a todas las superficies que sean forestales y además a las que deban serlo en el futuro, a tenor de los factores del medio o de los condicionantes socioeconómicos. El caso del País Vasco está condicionado por el fuerte predominio de las plantaciones de *Pinus radiata*, lo que, unido a su alta productividad, conlleva que la mayor parte de la actividad forestal gravite alrededor de dicha especie. Otros hechos de vital importancia, como el predominio de la propiedad particular de estos pinares, su fragmentación en pequeñas parcelas y el turno de tratamiento de estas masas (30-35 años), son factores decisivos dentro de la realidad forestal vasca, a los cuales se deberá supeditar las posibles acciones del Plan.

Los razonamientos anteriores conducen a estimar que es viable y eficaz plantear la solución de gran parte de los problemas ambientales detectados, planificando las transformaciones a la distancia temporal del turno de *Pinus radiata*: 35 años. Ello permite adaptar las acciones urgentes a las zonas de corta que, año tras año de forma más o menos regular y previsible, se van a suceder desde el año 1 hasta el año 35.

Los Objetivos generales del Plan Forestal Vasco son cinco:

- I.- **Garantizar la diversidad y permanencia de los montes arbolados, delimitando, ordenando y articulando el territorio forestal y el continuo ecológico y paisajístico.**
- II.- **Establecer Directrices de Gestión Forestal respetuosa con el Medio Natural y eficaz en el suministro permanente y predecible de bienes y servicios.**
- III.- **Dotar al territorio forestal de las infraestructuras necesarias de comunicación, prevención y defensa, y de estructuras flexibles de investigación, información permanente y formación técnica.**
- IV.- **Cohesionar el sector forestal, dirigiéndolo hacia sus máximas potencialidades, acordes con los primeros objetivos, facilitando la acción empresarial.**
- V.- **Vincular la acción forestal con la sociedad rural y urbana, creando *cultura ambiental y forestal*.**

Estos Objetivos se desarrollan, de manera más concreta, a través de Directrices y Acciones.

Las Directrices representan la forma escogida para plasmar con un mayor grado de concreción los Objetivos generales. Estas Directrices representan un escalón intermedio entre los referidos Objetivos del Plan y las Acciones concretas a desarrollar. Las Acciones, por su parte, concretan la forma de

llevar a cabo los Objetivos y Directrices del presente Plan Forestal. Existen acciones que pueden superponerse en parte del espacio físico, al emanar de directrices distintas pero no incompatibles. Por su parte, existe un corto número de acciones, denominadas Acciones Instrumentales, que suponen la creación de *instrumentos* físicos de gestión forestal, emanados directamente de algunos de los Objetivos generales. Será función de la política forestal y de la Administración discernir qué Acciones se han de aplicar con mayor prioridad según las circunstancias, siempre bajo los criterios objetivos del Plan: conservación del suelo, de la flora y de la fauna, control del régimen hídrico y optimización de rentas.

Los primeros frutos del Plan Forestal ya se están empezando a ver. Por ejemplo, frente a las 1.200 ha sujetas a Proyecto de Ordenación hacia 1990, se puede hablar hoy de una superficie forestal ordenada cercana a 20.000 ha en el País Vasco y de ellas 17.000 en montes públicos, lo que vendría a suponer un 14% de la superficie arbolada pública de la C.A.P.V. En el caso de los montes particulares, la reciente difusión de planes técnicos de gestión por parte de las Asociaciones de Forestalistas, agrupando en ocasiones parcelas de diversos propietarios, viene popularizando la planificación de las labores forestales entre los propietarios privados. Se estima que un 10-15% de la superficie forestal privada (que asciende a unas 230.000 ha) se encuentra sometida a planes técnicos de gestión.

### **El Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural.**

El Plan Forestal Vasco contemplaba el desarrollo de esta Acción Instrumental, enmarcada en los documentos de desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio. Este Plan está actualmente en fase de redacción del Avance y será un complemento interesante al resto de documentos de planificación forestal, remitiéndonos para su conocimiento a sus fases de exposición pública.

### **Las Fuentes de Información. Los Inventarios Forestales.**

Hasta la actualidad, se han realizado tres inventarios forestales del País Vasco en su concepción de inventario cuantitativo de evaluación de superficies y existencias maderables. El primero (año 1971 Gipuzkoa, año 1972 Alava y Bizkaia) y tercero (1996) se han enmarcado en la estructura de los inventarios nacionales (estatales), primero y segundo respectivamente. Entre ellos se realizó un inventario exclusivo del País Vasco (1986).

Una de las informaciones principales que proporciona el inventario forestal es el cómputo de la extensión superficial de los diferentes usos del suelo en el ámbito geográfico objeto de inventariación. Dado el objetivo específico del inventario, los datos de superficie del uso forestal arbolado se desagregan en las especies o grupo de especies forestales objeto de interés. En la concepción moderna de los inventarios forestales se busca que estos datos cuantitativos estén acompañados por una representación geográfica de la citada distribución. El segundo grupo de estadísticas que proporciona el inventario forestal es el relativo a la estructura de las masas: densidades, número de pies por hectárea, de las principales formaciones arbóreas y distribución del número de pies y alturas del arbolado según diámetros. Con los datos anteriores y el empleo de ecuaciones de cubicación se obtienen los datos de existencias maderables que, junto con los datos de crecimiento de las masas, constituyen uno de los principales datos de planificación del sector forestal.

### **Proceso Ministerial de Protección de los Bosques de Europa**

La Conferencia de Helsinki (1993) sirvió como respuesta en los bosques europeos a las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992.

La citada Conferencia definió *la gestión forestal sostenible* como "la administración y utilización de los bosques y terrenos forestales de tal forma y a tal ritmo que se mantiene su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial para cumplir, ahora y en el futuro, importantes funciones ecológicas, económicas y sociales, a nivel local, nacional y global, y que no causan daños a otros ecosistemas".

Las resoluciones de Helsinki han hecho especial hincapié en una mejor definición de los elementos esenciales de la ordenación forestal sostenible y en la elaboración de un instrumento para evaluar el progreso en este sentido. La identificación y adopción de una serie de criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible a nivel nacional ha sido un importante logro del proceso.

Los criterios para la Gestión Forestal Sostenible se han formulado de la siguiente manera:

Criterio 1: Mantenimiento y mejora adecuada de los recursos forestales y su contribución a los ciclos globales del carbono

Criterio 2: Mantenimiento de la salud y vitalidad de los ecosistemas forestales

Criterio 3: Mantenimiento y mejora de las funciones productivas de los bosques (productos madereros y no madereros)

Criterio 4: Mantenimiento, conservación y mejora apropiada de la diversidad biológica de los ecosistemas forestales

Criterio 5: Mantenimiento y mejora apropiada de las funciones protectoras en la gestión del bosque (sobre todo, suelo y agua)

Criterio 6: Mantenimiento de otras funciones y condiciones socioeconómicas

Para analizar el grado de cumplimiento de estos Criterios u objetivos generales se recurre a unas variables descriptivas o cuantitativas llamadas Indicadores. Dichos indicadores pueden agruparse, a su vez, en “áreas conceptuales” y tienen como fin conocer la evolución del grado de cumplimiento de los Criterios a través del tiempo, plantearse objetivos a medio-largo plazo o, en su caso, comparar dicho grado de cumplimiento en el área analizada respecto a otras zonas forestales que hayan elegido esos mismos indicadores.

Recientemente se ha elaborado el informe “Estado de los bosques del País Vasco según los criterios e indicadores paneuropeos de gestión forestal sostenible”, que ha sido planteado como el primer paso en el diseño de un sistema de gestión forestal sostenible que demuestre que el País Vasco cuenta con un bosque bien gestionado, en aumento continuo de sus existencias, bien vigilado y protegido ante agentes destructores. La posible certificación de sus productos forestales, cuando el mercado la demande, podrá ser facilitada de manera global a través de la citada certificación de la gestión sostenible que se lleva a cabo en el macizo.

Este marco conduce a pensar que hay que poner en marcha nuevos instrumentos de información que indiquen en qué grado la gestión realizada en los sistemas forestales se ajusta a los principios de sostenibilidad y que permita corregir las problemáticas detectadas.

*Basonet* es un sistema de información forestal basado en una red permanente de parcelas forestales distribuidas de forma sistemática por todo el territorio del País Vasco. La densidad de la red está concebida para que los datos obtenidos a partir de ellas presenten suficiente fiabilidad y su medición no resulte demasiado costosa. La periodicidad de remediación puede variar según las diferentes temáticas contempladas, planteándose una remediación global cada tres años. Esta red puede servir también para realizar una evaluación rápida ante casuísticas extraordinarias. Los principales objetivos de *Basonet* están relacionados con el seguimiento de la evolución de superficies forestales y existencias maderables, los aspectos relacionados con la sanidad o con la biodiversidad de los sistemas forestales, la fertilidad de los suelos, los daños producidos por casuísticas excepcionales, el estudio de condiciones de estación de especies forestales, etc.

SUPERFICIES (ha)	1960	1971	1986	1996
TOTAL CONIFERAS	106.662	206.921	213.707	206.381
PINO RADIATA	84.539	162.319	162.976	150.199
OTRAS CONIFERAS	22.123	44.602	50.731	56.182
TOTAL FRONDOSAS	96.039	120.702	160.185	183.625
MASAS NATURALES	95.029	119.222	156.417	173.220
EUCALIPTO	1.010	1.480	3.768	10.405
TOTAL FORESTAL ARBOLADO	202.701	353.120	384.751	390.006
MATORRAL	111.750	90.670	61.989	53.971
PASTIZAL	44.422	39.045	32.212	25.378
TOTAL FORESTAL DESARBOLADO	156.172	129.715	94.201	79.349
TOTAL FORESTAL	358.873	482.835	478.952	469.355

Fuente: Estimaciones realizadas a partir del Mapa de vegetación (1960) y de los Inventarios Forestales de 1971, 1986 y 1996

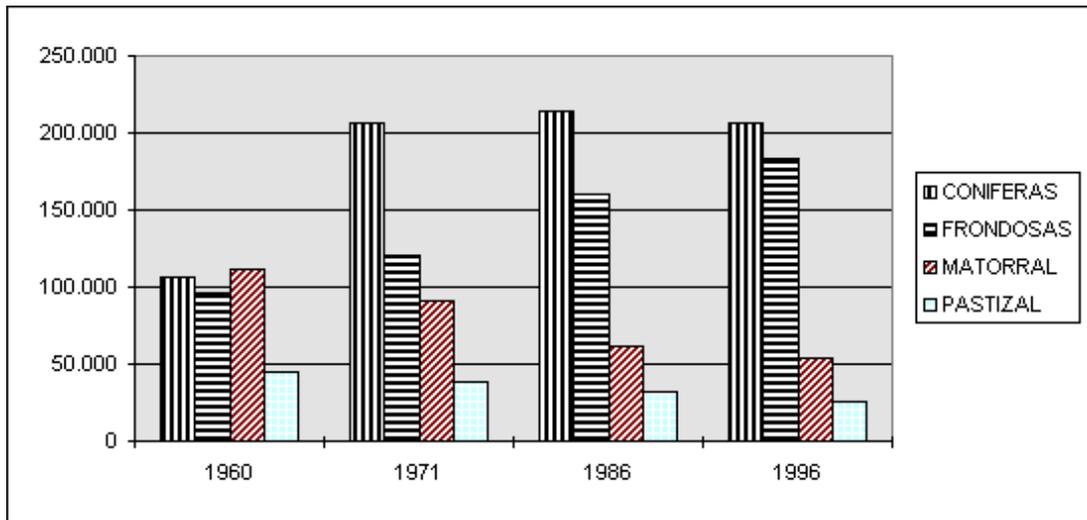


Gráfico 1: Evolución estimada de las superficies forestales a lo largo de las últimas décadas en el País Vasco. Nótese el mantenido incremento de la superficie de frondosas, el descenso de la superficie forestal desarbolada y la gran actividad repobladora en la década de los años 60. En esos años, tras las graves heladas de 1956, se plantaron cerca de 80.000 ha de pino radiata y unas 20.000 ha de otras coníferas de turno medio.