

# ORDENACIÓN FORESTAL APLICADA A MONTES PERIURBANOS. EXPOSICIÓN DE UN CASO PARTICULAR

ALBERTO IRISARRI CASTRO \* & LAURA NIETO ZAS \*

\* DEPARTAMENTO DE ENXEÑERÍA DOS RECURSOS NATURÁIS E MEDIO AMBIENTE. ESCOLA UNIVERSITARIA DE ENXEÑERÍA TÉCNICA FORESTAL. UNIVERSIDADE DE VIGO. CAMPUS UNIVERSITARIO DE PONTEVEDRA. 36005 PONTEVEDRA

## RESUMEN

Los montes periurbanos son un caso particular de sistemas forestales necesitados de una planificación específica. En la presente ponencia los autores analizan las posibilidades existentes desde el punto normativo y técnico y proponen las bases de lo que podría ser un nuevo modelo de planificación.

P. C.: Montes periurbanos, ordenación de montes, urbanismo

## ABSTRACT

Periurbans woodlands are a particular case of forest systems that need an specific planning. In this report the authors analyse the different possibilities from a technical point of view and they propose the basis of a possible new planning pattern.

K. W.: Periurban forest, Forest management, urbanism

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente se identifica el medio forestal con el concepto de monte/bosque, asignándole, entre otras, la cualidad de lejanía de los espacios urbanos. En las últimas décadas se ha definido un espacio mixto entre lo urbano y lo rural, propio del fenómeno de la conurbación, en el que el medio forestal desarrolla una importante función, dirigida a la satisfacción de determinadas inquietudes que para el ciudadano actual son indicadores de calidad de vida. Hasta hace pocos años parecía que el destino final de esos terrenos forestales era su desaparición como tales, englobados por la presión urbanizadora. En el mejor de los casos, se auguraba su persistencia como relictos arbolados (parques) de muy pequeña entidad. Hoy en día existe una importante corriente que aboga por la preservación de la integridad superficial de estos espacios, potenciando las cualidades del medio forestal que las caracteriza; y abogando por un urbanismo que sacrifique la continuidad del espacio urbanizado por la riqueza del conjunto.

Por otro lado, la Ordenación de Montes desarrollada en España por el cuerpo de Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales se ha centrado en montes arbolados. Hasta muy recientemente, el principio de *persistencia* de la masa a través de la regeneración natural o artificial, y los objetivos de *rentabilidad* y *máximo rendimiento*, entendidos desde una óptica monetaria, y salvando la excepción de gestión hidrogeológica, eran los únicos condicionantes de la teoría de la ordenación; y así se plasmó en las instrucciones de ordenación de bosques arbolados.

La presente ponencia pretende analizar y marcar un camino de integración de la Ordenación forestal, en una nueva vertiente, con la Ordenación del Territorio, usualmente restringida a técnicos del campo del urbanismo, mayormente Arquitectos o Ingenieros de caminos, que carecen de base para la planificación de sistemas forestales.

## DEFINICIÓN DEL SISTEMA FORESTAL DENOMINADO MONTE PERIURBANO

Dentro de la denominación Sistema Natural, popularizada por la promulgación y aplicación de ese concepto a la red de Parques Nacionales en la ley 4/89, se define como Sistema Forestal aquellos sistemas naturales en los que el recurso forestal juega un papel predominante frente al resto de los recursos naturales del espacio. Existen multitud de posibles clasificaciones de sistemas forestales, aunque para el presente trabajo la indicada es aquella que los clasifica por su localización geográfica en relación con la distribución espacial de la población.

En este contexto, los montes periurbanos se definen como aquellos sistemas forestales cuya principal característica es la presencia próxima de una masa poblacional urbana que incide sobre el mismo. Es difícil fijar el paso del medio rural al urbano, resultando muchas veces imposible por lo que se han acuñado términos como rururbano. La relación del habitante de la ciudad con el monte próximo se realiza bien de una forma voluntaria mediante un uso ocasional como la visita a adecuaciones recreativas de carácter intensivo, o el disfrute de sus características ecológicas o bien de forma involuntaria al constituir el monte periurbano parte del paisaje de la ciudad. De esta forma, estos sistemas forestales trascienden la propiedad posesoria para formar parte del bien común y, como tal, deben ser regulado por la colectividad.

En la actualidad, apenas existen espacios forestales públicos en el medio periurbano, papel que suplen parcialmente en el caso de Galicia los montes vecinales en mano común, propiedad comunal de base germánica, en régimen abierto. En estos montes un cambio de objetivos principales de la gestión, pasando de producción a uso social, hace necesario una transición lenta y profesionalizada que haga posible mantener un nivel de rentas necesarias para la gestión y conservación del espacio forestal en tanto que las Administraciones Públicas no establezcan mecanismos de compensación económica a los propietarios.

Consecuencia del uso social es propiciar la entrada de elementos extraños en los sistemas forestales, huéspedes procedentes de la ciudad. Este término es aplicable no sólo a la masa de población en tránsito sino también a los equipamientos asociados, dispuestos sobre un espacio que ejerce de anfitrión. Si bien se siguen realizando adecuaciones destinadas a albergar al elemento visitante de forma masiva - consecuencia de una demanda social real-, durante la última década aparece una corriente contraria que concede mayor protagonismo al espacio anfitrión. Éste debe ser considerado no sólo como escenario a preservar sino, sobre todo, como elemento de trabajo, instrumento y principal objetivo de la planificación y de la gestión.

La Ordenación de Montes concebida como un proceso dinámico debe adaptarse no sólo al ritmo de la evolución de los sistemas forestales sino también al de los factores condicionantes de su desarrollo. En el caso de los montes periurbanos, la presión de la población sobre el medio forestal es un elemento principal a considerar en la gestión y que merece un estudio particular para determinar su intensidad, su regularidad / periodicidad y sus preferencias. No hay que perder de vista que se trata de un factor muy inestable y por lo tanto la planificación que se haga en el sentido de favorecer la presencia de visitantes ha de ser de carácter reversible.

La relación entre el medio forestal y la población urbana se puede definir como biunívoca en dos niveles diferentes. Por una parte, el paisaje actúa como tarjeta de presentación, concepto totalizador que sirve de primer nivel de contacto - lejano - con el monte periurbano. Éste, por su parte, constituye el marco estético o escenario del habitante de la ciudad el cual lo percibe - y como tal percepción, involuntaria - y lo interpreta, asignándole un valor. Se convierte de esta forma, en un bien cultural, parte del patrimonio común. Por ello, la gestión del paisaje será uno de los objetivos principales de la planificación. El establecimiento de la conservación / mejora del paisaje como un objetivo de la gestión aumenta la complejidad de la actividad forestal al establecer unas restricciones claras a considerar en todas las fases del proceso de la ordenación del monte, fundamentalmente, en la planificación cuando se toman las principales decisiones selvícolas y dasocráticas, verdaderos elementos formadores del paisaje.

Un segundo nivel de contacto entre habitante de la ciudad y monte periurbano podemos establecerlo en el desarrollo de actividades dentro del medio natural. Mientras que el huésped encuentra en el monte un conjunto de valores culturales - recreativos que le reportan bienestar, la contrapartida para el medio hospedante de este acercamiento del visitante urbano es en su mayor parte negativa. Una intensidad de uso excesiva, en cuanto que mal programada, puede suponer la degradación del medio e incluso una amenaza para el correcto desarrollo del sistema forestal. En palabras de YOUNG, uno de los productos finales de la gestión o el éxito de la misma estará en dar lugar a obtener la satisfacción de los usuarios o visitantes sin deteriorar los recursos. La presencia de visitantes supone la contemplación del paisaje interior de la masa y, de igual modo que el externo, supone la imposición de restricciones a la gestión forestal con el objetivo de ocultarla o cuando menos, naturalizarla en la medida de lo posible, al objeto de que el observador la interprete como tal y le conceda una alta cualificación.

## EL MONTE PERIURBANO Y SU ORDENACIÓN

En la actual normativa que incide sobre estos sistemas y, sin pretender ser exhaustivos en su exposición y análisis resulta interesante resaltar sus posibilidades y carencias. Se analiza, en primer lugar, la normativa estrictamente técnica en el campo forestal, plasmada a través de las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados, Orden de 29 de diciembre de 1971, en adelante: I.O.M.A) y las Normas Generales para el estudio y redacción de los Planes Técnicos de Montes Arbolados, Orden de 29 de julio de 1971, en adelante: N.R.P.T.), Estas últimas no aportan ningún instrumento nuevo de gestión a las I.O.M.A. en la medida en que constituyen un procedimiento simplificado de los métodos descritos en ellas.

Las primeras carencias de las Instrucciones de Ordenación vigentes se observan en el Título I, referido al Inventario. El artículo 44 se refiere a los aspectos a inventariar en *cuarteles de recreo*, dando preferencia al estudio de las características que se ofrecen al esparcimiento como explanadas para aparcamiento, zonas aptas para acampar, rutas posibles de excursión o zonas aptas para prácticas deportivas. El estudio de las masas forestales queda en un segundo plano exigiéndose únicamente el detalle de la distribución superficial del arbolado según especies y dimensiones. Este estudio habría que completarlo con aspectos paisajísticos y estudios de la demanda de uso social. El estudio del paisaje podría constituir una sección más dentro del capítulo del Estado Forestal incluyendo el estudio de la cuenca y la calidad visual. En el Estado Económico, dentro de la sección tercera, se incluiría estudios de la demanda actual de uso social y evolución posible de la misma, incluyendo estudios de accesibilidad, intensidad de uso, interacción social, y control de las actividades a desarrollar por los visitantes.

Los artículos dedicados a Fundamentos y Fines de la Ordenación (art. 64 y 65) recogen la apreciación de la creciente importancia que se concede a los beneficios indirectos del monte en relación con las nuevas necesidades creadas por los núcleos urbanos. Se apuesta por conseguir una especialización de cuarteles la cual parece propia de un uso intensivo mientras que un tratamiento en régimen extensivo de los visitantes puede suponer la compatibilidad de usos productores y sociales cuyo desarrollo práctico no se recoge en ningún momento en las Instrucciones. En la Planificación a medio - largo plazo que supone el Plan General, entramos en la toma de decisiones selvícolas y dasocráticas que se enfocarán bajo la necesidad de definir y hacer posible la compatibilidad de usos establecida y las restricciones impuestas por ellas. Es decir, se trata de concretar mediante la técnica selvícola y dasocrática el objetivo de gestión propuesto para el monte. Aspectos como la estructura de la masa y la elección del método de ordenación que decidirá la organización en el espacio y en el tiempo de la silvicultura y, en particular, de las cortas de regeneración, serán las decisiones fundamentales por su mayor repercusión en el paisaje externo e interno de la masa forestal

El problema surge si se concede a las I.O.M.A. un carácter de herramienta técnica exhaustiva en la enumeración de los procedimientos y técnicas de ordenación. Las I.O.M.A. describen los métodos de ordenación que podemos considerar clásicos y que, en el momento de su publicación eran de obligada aplicación en los montes gestionados y dependientes de la Administración Forestal, situación actualmente superada.

Las Instrucciones actuales de Ordenación de Montes Arbolados, al tratarse de una normativa con más de un cuarto de siglo de antigüedad, no recogen los nuevos métodos de ordenación de montes desarrollados y aplicados ampliamente fuera de nuestras fronteras. Entre ellos hay que mencionar los métodos que proponen tratamientos de monte alto irregular basados en estructuras irregulares por bosquetes o parquets que son quizá, los que mejor se adaptan a los objetivos de gestión paisajística o uso social.

Los métodos de ordenación para masas regulares descritos en detalle en las I.O.M.A. no son de aplicación en montes periurbanos por cuanto la naturalidad de los mismos es uno de sus valores prioritarios, y esta se ve enormemente afectada por cuanto las actuaciones dasocráticas se planean en superficies excesivamente extensas. En cuanto al método de entresaca generalizada descrito para masas irregulares en las I.O.M.A., presenta el inconveniente de su posible aplicación en montes periurbano por cuanto sólo es válido para especies de temperamento umbrófilo, por lo que es de imposible aplicación en todos aquellos montes en los que el planificador opta por especies de luz como constituyentes de parte o del todo de la masa forestal. Caso aparte son los montes en los que es obligada una transformación de la masa forestal como sucede en montes periurbanos con actual uso productivo preferente a partir de especies de crecimiento rápido - *Eucalyptus globulus*, fundamentalmente - en los que un cambio de objetivos supondrá también un cambio de especie, irrealizable en base a este método de ordenación.

En segundo lugar cabe exponer la normativa aplicable desde la legislación reguladora del régimen urbanístico del suelo, esto es, salvando la normativa autonómica en aquellas comunidades que han desarrollado sus competencias, el Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto 1346/76, de 9 de abril, en adelante TRLS), el Reglamento de Planeamiento (Real Decreto 5219/78 de 23 de junio, en adelante R.P.) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/78, de 23 de junio, en adelante R.D.U.). Desde el punto de vista de la gestión del espacio denominado monte periurbano, la normativa los concentra dentro de los Suelos No Urbanizables de Especial Protección, siendo el planificador quien debe decidir en cual de los tipos encuadrarlos (art. 80 de T.R.L.S. y 24 y 36.a. del R.P.). El valor que representa el monte periurbano debe quedar definida de forma lo más precisa y exhaustivamente posible, al objeto de proteger el espacio de posibles alteraciones

que lesionen su valor específico (art. 86 del T.R.L.S.). La subordinación de estos espacios al fenómeno de conurbación hace aplicable su planificación en ámbito supramunicipal en desarrollo de Planes Directores Territoriales de Coordinación (at 76.1. del R.P.), o de planes sectoriales que desarrolle el organismo competente, (art.81 de R.P:) , o en ausencia de los mismos, (art 76.3. del R.P.); planificación que debiera ratificar las normas urbanísticas de los ayuntamientos afectados para hacer efectiva la clasificación del suelo (art 76.6. del R.P:). Dada la implicación de monte como espacio forestal, la legislación específica de monte será siendo aplicable en la planificación especial (art. 19.d y 38.h. del R.P.), lo que sin embargo contradice la propia normativa legislativa. Como se ha reflejado en la introducción la normativa parece reflejar la falta de preparación de los legisladores y su desconocimiento de normativa sectorial propia. La legislación del suelo una vez que se ocupa de espacios no calificables como urbanos, debería reflejar un abanico de consideraciones apropiado para un equipo multidisciplinar que refleje la complejidad de la ordenación del territorio, que excede en mucho la perspectiva arquitectónica, debiendo articular la protección de los montes periurbanos a través de un plan Especial cuyo modelo, al no quedar expresamente descrito en ningún lugar de dicha normativa, debería respetar la legislación sectorial de montes correspondiente.

Dentro de la legislación incidente queda considerar la normativa de protección de espacios naturales, plasmada a nivel estatal en la Ley 4/89 de Consevación de los Espacios naturales y de la Flora y Fauna. Por su especificidad no es de aplicación directa a los monte periurbanos, pero se quiere llamar la atención sobre las figuras de los Planes de Ordenación de los Recursos naturales.( art. 4 L.O.R.N.) y los Planes Rectores de Uso y Gestión. (art. 19 de la L.O.R.N.). Los citados PORN pueden ser válidos como herramienta de planificación de los espacios periurbanos en la que habría que incluir la población como factor principal incidente sobre os recursos que se quieren proteger y potenciar; este instrumento general de planificación debería desarrollarse en Planes Zonales del espacio planificado: Planes Rectores de Uso, Gestión y ¿Desarrollo?, en donde la normativa de gestión forestal (IOMA, NRPT) debe tener un papel preferente.

## CONCLUSIONES

Aunque no pretenden los autores con esta ponencia la descripción de lo que podría ser una Instrucción para la redacción de planes de ordenación y gestión de montes periurbanos, por usar la terminología sectorial al uso, si creen necesario exponer una serie de conclusiones que deben ser tenidas en cuenta por los que trabajen en espacios forestales periurbanos y en revisiones de las instrucciones actuales. El planificador debe considerar toda la legislación incidente sobre estos espacios, contemplando su carácter como propiedad privada, como monte, como suelo, como paisaje, como medio ambiente y cualquier otro que pueda deducirse de ellos según sus particulares circunstancias.

El modelo marcado por la ley 4/89 para los PORN puede ser válido como base a desarrollar, a través de un Plan Especial de Ordenación de Montes Periurbanos que abarque la totalidad de ese espacio en ámbito supramunicipal, que sea apoyado por Planes Rectores de Uso, Gestión y Desarrollo de cada una de las partes en que se zonifique dicho espacio, siendo estos últimos asimilables a modernos Proyectos Integrales de Ordenación de Montes Arbolados en los que el uso social figure como objetivo predominante. La gestación de estos proyectos exige la participación de un equipo multidisciplinar. Tan importante como la caracterización y estudio de los recursos debe ser el estudio de la capacidad de soporte de uso social de los mismos, el análisis de esa demanda de uso social y su planificación futura a

través de la educación ambiental, lo que implica la participación obligada de la sociología como ciencia en el equipo de planificación.

Se hace necesario la actualización de la normativa específica de ordenación de montes. La aparición y desarrollo de nuevos modelos en países de nuestro entorno que conceden al gestor una mayor flexibilidad y capacidad para gestionar la complejidad que han alcanzado los usos tradicionalmente admitidos como principales del monte, debe incentivar a los cuerpos técnicos al desarrollo de una normativa de ordenación forestal renovada. Así métodos de ordenación de masas irregulares por parquets, como los descritos en la normativa francesa, y que tienen aplicación en ciertos tipos de montes periurbanos, se harían accesibles al planificador local.

La planificación en estos espacios debe tener en cuenta el carácter no estático de los montes periurbanos, esto es, la vegetación, y su principal agente perturbador: la demanda de uso social. Existe un vacío en lo que se refiere a los métodos de estudio de la compatibilidad y restricciones de usos. Por ello, resulta necesario introducir en esta fase de la planificación una metodología basada en estudios de capacidad e impacto del medio en relación con las actividades a desarrollar en el medio forestal. Esto supone el desarrollo de un proceso en el que serían fases esenciales: la definición de las actividades con especial dedicación al análisis de los aspectos socioeconómicos e interacciones entre ellas; el establecimiento de la compatibilidad / complementariedad de las mismas y, finalmente, el estudio de capacidad e impacto para decidir sobre la localización de las actividades. Estas podrían dejar el monte estructurado en cuarteles que en función de sus objetivos podrían denominarse - categorías establecidas por MADRIGAL -: de protección prevalente, de protección-producción, de producción prevalente, de producción-uso social, de uso social prevalente.

## BIBLIOGRAFÍA

ACTAS DEL II SIMPOSIUM SOBRE ESPACIOS NATURALES EN AREAS METROPOLITANAS Y PERIURBANAS. Barcelona 25 - 27 de octubre de 1.995

GONZÁLEZ ALONSO, S. *Ordenación de uso múltiple. Propuesta metodológica para la ordenación integral de montes*. Actas de la reunión de Valsaín. Grupo de Trabajo de Ordenación de Montes. S.E.C.F. Valsaín 17 - 20 de octubre de 1.994.

IRISGAL S. L. (1.992). *Estudio de Bases de Ordenación de montes de Vigo*. Vigo.

MADRIGAL, A. (1.994). *Ordenación de montes arbolados*. ICONA. Madrid.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1.971) *Orden de 29 de diciembre por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados. Orden de 29 de julio de 1.971, por la que se aprueban las Normas Generales para el estudio y redacción de los Planes Técnicos de Montes Arbolados*.

OFFICE NATIONAL DES FORETS (1.989) *Manuel d'Amenagement*.

U.S.D.A. (1.974) *National Forest Landscape Management*. USDA. Forest Service.

YOUNG, R.A. (1.991) *Introducción a las ciencias forestales*. Ed. Limusa. México.