

NUEVA PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN FORESTAL

Fermín Olabe Velasco

Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra. Sección de Gestión Forestal. c/González Tablas 9, planta baja. 31005-PAMPLONA (España). Correo electrónico: fermín.olabe.velasco@navarra.es

Resumen

La ordenación forestal como herramienta para asegurar una correcta y sostenible gestión de los montes ha sido siempre un objetivo de primer orden. En la Comunidad Foral de Navarra los primeros proyectos de ordenación se elaboran a principios del siglo XX como respuesta a la demanda de madera. Desde aquellos inicios la planificación forestal ha sufrido continuos vaivenes con momentos álgidos y otros de absoluta pérdida de credibilidad. Aún cuando en la actualidad Navarra alcanza el mayor porcentaje de superficie forestal ordenada de su historia se considera imprescindible un cambio en la estrategia planificadora, no solo desde una perspectiva técnica sino también conceptual. La gestión forestal es sostenible a nivel de monte pero la política de ordenación no lo es y por ello son necesarios cambios que reviertan esta situación y que posibiliten una planificación menos costosa, realista, sencilla y ágil.

Palabras clave: *Ordenación forestal, Política no sostenible, Cambios, Estrategia planificadora*

EL SECTOR FORESTAL EN NAVARRA

De la superficie total de la Comunidad Foral, aproximadamente el 65% tiene la catalogación de terreno forestal y de éste, aproximadamente, 450.000 ha. son arboladas. El 80% de esta superficie forestal arbolada se corresponde con bosques autóctonos.

La principal formación forestal en Navarra es el hayedo (*Fagus sylvatica*) con aproximadamente 145.000 ha., seguido por el pino silvestre (*Pinus sylvestris*) que ocupa una superficie estimada de 65.000 ha. Tras ellas destacan los robles mediterráneos, el pino laricio, el pino radiata y las formaciones mixtas atlánticas.

De acuerdo con el III Inventario Forestal Nacional, en los últimos 25 años la superficie forestal se ha visto incrementada en un 24%, siendo el crecimiento anual de los bosques entorno a 1,3 millones de m³/año.

El IV Inventario Forestal Nacional para Navarra, aún no publicado, estima unas existencias totales de 60,2 millones de m³ lo que implica un incremento de 5,5 millones de m³ en relación con el anterior.

En Navarra entorno al 70% de los bosques son públicos y el 30% restante son de propiedad privada, con una superficie media por propietario en este último caso entorno a las 2,5 ha y de aproximadamente 2.500 ha en el caso de montes públicos. Un total de 679 montes conforman el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra. En los montes pertenecientes a las entidades locales la gestión es compartida entre el propietario y el Gobierno de Navarra, siendo éste último el que determina los aspectos técnicos del aprovechamiento forestal mientras que los primeros ostentan las competencias administrativas y de venta de madera siendo además los beneficiarios directos de los ingresos obtenidos.

ESPECIE	SUPERFICIE IFN4 (ha.)	EXISTENCIAS IFN3 (m ³)	EXISTENCIAS IFN4 (m ³)	DIFERENCIA EXISTENCIAS IFN4 - IFN3 (m ³)
<i>Fagus sylvatica</i>	131.957	25.110.901	27.815.619	2.704.718
<i>Pinus sylvestris</i>	67.162	11.579.632	12.193.870	614.238
<i>Pinus nigra</i>	23.047	3.203.567	3.547.811	344.244
<i>Quercus robur</i> , <i>Q. pubescens</i> (<i>Q. humilis</i>), <i>Q. faginea</i> , <i>Q. petraea</i> y <i>Q. pyrenaica</i>	52.854	6.190.206	7.028.126	837.920
<i>Quercus ilex</i>	62.161	1.329.322	1.652.409	323.088
<i>Pinus halepensis</i>	35.929	693.494	868.306	174.811
Resto de especies	63.969	6.543.917	7.136.502	592.585
TOTAL	437.079	54.651.039	60.242.643	5.591.604

Figura 1. III y IV Inventario forestal nacional para Navarra. Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino

Con respecto a los aprovechamientos de madera en el año 2011 el volumen de corta autorizado alcanzó la cifra de 322.761 m³, siendo el 63,6% correspondiente a coníferas y el resto a frondosas. A esa cifra global hay que añadir aproximadamente 40.000 m³ que corresponden a madera procedente de trabajos silvícolas autorizados así como a leña de hogares. Aunque como se puede observar en la figura 2 existe una relevante tendencia alcista, más significativa aún en la situación económica actual, se aprovecha aproximadamente sólo 1/4 del crecimiento corriente anual de la superficie forestal arbolada de Navarra.

ANTECEDENTES GENERALES DE LA ORDENACION FORESTAL

A principios del siglo XX se elaboran los primeros proyectos de ordenación forestal en España con el principal objetivo de dar una respuesta ordenada a la demanda de madera, es decir, la planificación forestal respondía a una visión empresarial del monte y exclusivista en cuanto a la ordenación de un único recurso.

Posteriormente esta visión empresarial dio paso a otra mas “ideológica”, protagonizada principalmente por las Administraciones Públicas, extendiéndose la idea que la totalidad de los montes debían estar planificados y asumiendo que en todos los casos existiría una demanda de madera, algo no siempre cierto. El liderazgo de las Administraciones implicó, entre

otras cosas, la financiación de los proyectos, difuminándose la visión empresarial manteniéndose, sin embargo, el aspecto exclusivista de la planificación forestal.

La aplicación de esta nueva filosofía desembocó en que, salvo en aquellos montes en los que si existía una demanda constante de madera o leñas, los proyectos descansaban, sin ejecutarse, en las bibliotecas de los diferentes servicios forestales, cuestionándose, por tanto, su utilidad. Los propietarios forestales no participaban en su elaboración por lo que su necesaria implicación en la ejecución de los mismos no se producía.

Sería injusto, en todo caso, no reconocer la importancia que estos proyectos han tenido. Como dice Mackay en el capítulo primero de su libro Fundamentos y Fines de la ordenación de montes: “Así, pues, no es necesario que la Ordenación esté lograda para que, en grado mayor o menor, puedan alcanzarse dichas beneficiosas consecuencias” (MACKAY, 1961).

LOS PLIEGOS DE 1998 EN NAVARRA. ASPECTOS INTRÍNSECOS A LA ORDENACIÓN

A finales de los años 90, se comienza en Navarra una profunda reflexión sobre los aspectos técnicos de los proyectos y también de los procedimientos de adjudicación, seguimiento y aprobación.

Los métodos de ordenación utilizados hasta ese momento, perfectamente definidos en la

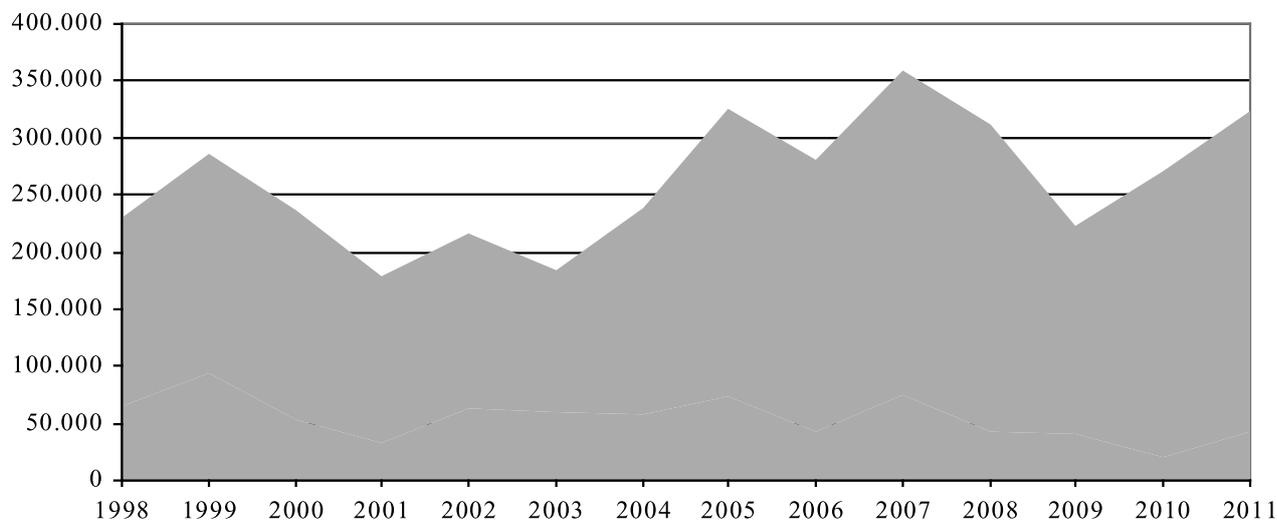


Figura 2. Aprovechamientos forestales en Navarra. Fuente. Gobierno de Navarra

bibliografía (MADRIGAL, 1994) no se ajustaban a muchos montes consecuencia de la diversidad de especies, estaciones y objetivos. Las fórmulas de la posibilidad o los conceptos de turno comenzaban a ser cuestionados principalmente por la forma transversal en la que se aplicaban sobre el monte.

Además los proyectos seguían sin ser integrales y por lo tanto no respondían a otros desafíos forestales, tales como, la conservación de los hábitats y especies o la planificación de otros aprovechamientos como la ganadería extensiva o el uso público. Como indica FAO, en su portal de Internet, “Donde existen planes para la ordenación forestal frecuentemente se limitan a asegurar la producción sostenible de madera, sin exhibir el debido interés hacia los productos y servicios no madereros o los valores sociales y ambientales”.

En este contexto se discutió la posibilidad de redactar unas instrucciones de ordenación de montes para Navarra elaborándose finalmente unos pliegos de condiciones técnicas para la redacción de proyectos de ordenación y planes técnicos de gestión (ERASO Y OLABE, 1998), siempre más flexibles que un documento con rango normativo.

Desde una perspectiva técnica se modificó la metodología de elaboración de los instrumentos de planificación, intensificando aspectos tales como la tipología de masas forestales, cuestión implementada en otros lugares como Francia (DUBOURDIEU, 1997), la designación individualizada de objetivos a nivel de cada una de las

unidades inventariadas y la integración de aspectos relacionados con otros aprovechamientos y la conservación de hábitats y especies.

Los cálculos, aunque importantes, pasaron a un segundo plano, así como el peso del inventario dasométrico focalizado en las unidades con actuaciones previstas en el Plan Especial. El método de ordenación por rodales, aunque no estrictamente idéntico al promulgado por Judeich en 1887 se generalizó de forma natural.

ASPECTOS EXTRÍNSECOS A LA ORDENACIÓN FORESTAL

La ordenación de montes comprende dos aspectos, que pueden llamarse, respectivamente, “Ordenación intrínseca” y “Ordenación extrínseca” (MACKAY, 1961). A los aspectos intrínsecos consecuencia de los pliegos de 1998 se ha hecho referencia en el epígrafe anterior. Sin embargo esos cambios no hubieran tenido el impacto deseado sin acompañarlos de otros extrínsecos a los proyectos de ordenación.

La elaboración de los pliegos coincidió en el tiempo con dos hechos relevantes. Por un lado se aprobó el Plan Forestal de Navarra (PLAN FORESTAL DE NAVARRA, 1998) gracias al cuál se impulsaron campañas de subvenciones a trabajos forestales facilitando la ejecución de los planes de mejora y por otro se modificó la estructura de la Administración aglutinando en una misma unidad las competencias, hasta

entonces no sólo divididas sino también enfrentadas, de conservación y producción forestal

Consecuencia directa de la nueva política de planificación forestal se establecieron los cauces para una participación activa de los propietarios siendo además vinculante la aprobación por su parte de los proyectos. Así mismo se modificaron los procesos de licitación valorando más el conocimiento del terreno o acciones específicas que cuestiones globales tales como la oferta económica o los medios técnicos lo cual supuso la consolidación de gabinetes técnicos locales. Finalmente se ajustaron los precios por unidad ordenada a la realidad del momento.

REFLEXIONES DEL PERIODO 1998-2010 EN NAVARRA

En España solo un 10,5% de la superficie forestal se encuentra planificada mientras en Navarra, consecuencia de la estrategia anteriormente descrita, se alcanza la cifra de 315.000 ha. (60% de los terrenos forestales comunales) estando prácticamente la totalidad de ésta ordenada por rodales.

Un total de 235.031 hectáreas (52% de la superficie forestal arbolada) se encuentran certificadas mientras que en España esta cifra se sitúa aproximadamente en un 7%. En el mundo solo el 8% de los bosques se encuentran certificados mientras en la UE esta cifra alcanza el 45%.

Estas cifras no son meros números, los proyectos de ordenación, en general, se ejecutan y además son herramientas integrales de gestión que incluyen todos los aspectos, recursos y realidades de cada monte, siendo, por lo tanto, documentos que entre sus propuestas incluyen no sólo el aprovechamiento sostenible de los recursos sino también acciones activas de conservación.

Los pliegos se vienen actualizando desde su redacción inicial, consecuencia de su propia aplicación y de situaciones novedosas, como, por ejemplo, las referidas a certificación forestal. Los indicadores de los dos sistemas de mayor relevancia a nivel internacional, PEFC y FSC, son incluidos permitiendo al propietario determinar, voluntariamente, su adhesión o no a cualquiera de ellos.

Estos prometedores resultados han sido posibles gracias al acompañamiento de una política presupuestaria constante invirtiéndose anualmente una cifra que ronda los 400.000 euros destinada directamente a la elaboración de proyectos de ordenación, no incluyéndose en esta cuantía lo referido a ayudas a trabajos forestales o acciones complementarias de certificación forestal.

Por los datos expuestos muchos de los objetivos iniciales han sido alcanzados pero otros no y de la misma manera se cuestionan algunos aspectos de la estrategia seguida, algo imposible si nunca se hubiera puesto en marcha. Aún cuando el espíritu de los pliegos de 1998 era el de ser un marco de referencia debiéndose incluir en

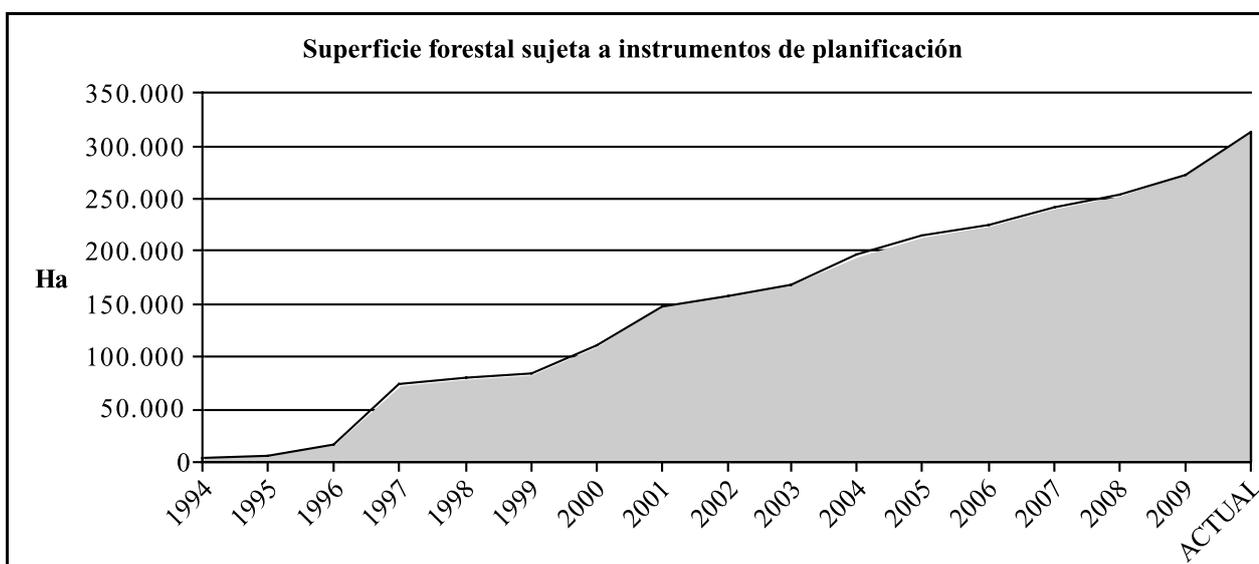


Figura 3. Superficie sujeta a instrumentos de planificación en Navarra. Fuente: Gobierno de Navarra, 2011

cada proyecto exclusivamente lo que a cada monte afectara, la realidad demuestra que se tiende a incluir excesiva información con lo que ello supone en coste, tiempo y complejidad. De la misma forma muchos aspectos no son exclusivos del monte ordenado por lo que se detectan evidentes reiteraciones entre diferentes montes.

Por lo tanto los proyectos aún siendo útiles, precisos e integrales son caros, laboriosos y excesivos.

Paralelamente las figuras actuales de planificación forestal no dan respuesta a los terrenos muy fragmentados de propiedad privada. Las, ya existentes, agrupaciones forestales, como elemento extrínseco a la ordenación sólo han solventado situaciones puntuales y las ayudas públicas no han alcanzado las expectativas para las que se crearon.

Por ello no parece que la actual política de ordenación forestal sea sostenible. El coste de los proyectos y sus revisiones es muy elevado agotando el presupuesto, comprometiendo la planificación de nuevos montes e imposibilitando una respuesta a las demandas de propietarios, la industria u otros agentes con la celeridad necesaria, algo imprescindible más aún con la emergencia de nuevos mercados como el energético.

Finalmente y consecuencia del alto grado de intervencionismo de la Administración, pudiera parecer que el objetivo final fuera la cifra de la superficie forestal ordenada en vez de la "calidad" de dicha cifra, es decir, se debería planificar lo que realmente necesita o potencialmente pudiera necesitar de una planificación. Las Administraciones deberían asumir un mayor papel como facilitadores y menos de ejecutores.

DISCUSION Y NUEVAS PROPUESTAS

Tomando en consideración lo anterior y desde el año 2010 se comienza a elaborar en Navarra una nueva y necesaria estrategia planificadora que sin perder las múltiples virtudes de la ordenación forestal, entre ellas su carácter integral, permita planificar de una forma más sencilla, ágil, barata y ajustada a la diversidad de la propiedad forestal.

En diferentes Comunidades Autónomas, y principalmente consecuencia de la coyuntura

económica, se han alcanzado conclusiones similares. La política de ordenación no es sostenible. En este contexto se han o están elaborando Planes de Ordenación Forestal (PORF) de carácter comarcal o directrices forestales que aseguren la sostenibilidad de los aprovechamientos. Otras regiones aún mantienen políticas de planificación forestal basadas en proyectos de ordenación o planes técnicos a escala monte.

En el caso de Navarra se entiende que más allá de la nomenclatura semántica del instrumento de planificación lo relevante es que aquel propietario forestal que lo desee pueda planificar su monte huyendo por lo tanto de un objetivo planificador en sí mismo y por otro lado se constata la necesidad de hacer de la ordenación forestal una suma de documentos en contraposición a uno único ya que no es sostenible, salvo en casos excepcionales y en montes muy especiales, elaborar proyectos de ordenación como los actuales.

Este criterio ya aparece reflejado en la introducción del libro *Manuel d'aménagement forestier* (DUBOURDIEU, 1997) y en referencia a montes del Estado o municipales, y se cita textualmente: "La pareja "directiva o instrucción local de ordenación" en una región forestal y "ordenación" de un monte en esta región reemplaza al documento único que constituía no hace mucho "la ordenación de un monte".

Ésta, se entiende, es la idea clave. Se considera imprescindible elaborar documentos a diferentes niveles cuya suma de lugar a una "ordenación forestal", varios documentos reemplazan a uno único. En el caso de Navarra la nueva estrategia de planificación forestal se basa en dos documentos, uno, denominado "paraguas" o Plan Comarcal que afecta a una comarca, y en el que se incluyen los aspectos que a continuación se detallan y un documento de planificación específica para cada monte, denominado "Plan de actuaciones".

Parámetros como, por ejemplo, la socioeconomía, el riesgo de incendios, el medio natural, la fauna o la flora protegidas, los espacios naturales, las plagas y enfermedades o las directrices de gestión silvícola, así como más de un 90% de los indicadores de certificación forestal, afectan a un territorio en el que se engloban muchas propiedades diferentes y su análisis a nivel individual de monte parece carecer de sentido. Por

ello, y junto con toda aquella información necesaria para una correcta gestión forestal de la comarca, se incluyen en el documento “paraguas”, facilitado todo ello por las capas cartográficas ya existentes.

Las 650.000 hectáreas forestales de Navarra han sido asignadas a tres grandes comarcas suficientemente homogéneas biogeográficamente: Atlántica, Pirineos y Mediterránea, contando cada una de ellas con su correspondiente Plan Comarcal o “paraguas” elaborado y financiado por la Administración Forestal.

Este documento aglutina toda la información muchas veces dispersa en diferentes unidades del Gobierno, asegura la sostenibilidad ambiental de la comarca, permite una mayor homogeneidad en cuanto a los criterios y facilita la inclusión, sin necesidad de modificar una gran cantidad de proyectos de ordenación individuales y sin coste alguno para el propietario, de nuevos indicadores de certificación, normativas o

avances relativos a las diferentes ciencias que afectan a la gestión forestal.

Durante el año 2011 se ha elaborado el Plan de la Comarca Atlántica que engloba una superficie de 153.242,76 ha. de las cuales, antes de comenzar con el Plan, ya estaban sujetas a proyectos de ordenación individuales aproximadamente 116.400 ha. lo que ha facilitado el proceso principalmente en lo referente a criterios de gestión de las masas forestales. El coste total de la elaboración de este Plan ha ascendido a la cantidad de 76.443,20 €. El 66% de él se ha destinado a la elaboración de la tipología de masas forestales, información obtenida de los Proyectos de ordenación existentes, del Mapa de Cultivos y Aprovechamientos de Navarra y de trabajo en campo específico. En la actualidad se está finalizando el Plan de la Comarca de Pirineos de un coste aún menor ya que muchas cuestiones del primer Plan pueden ser utilizadas en este segundo.

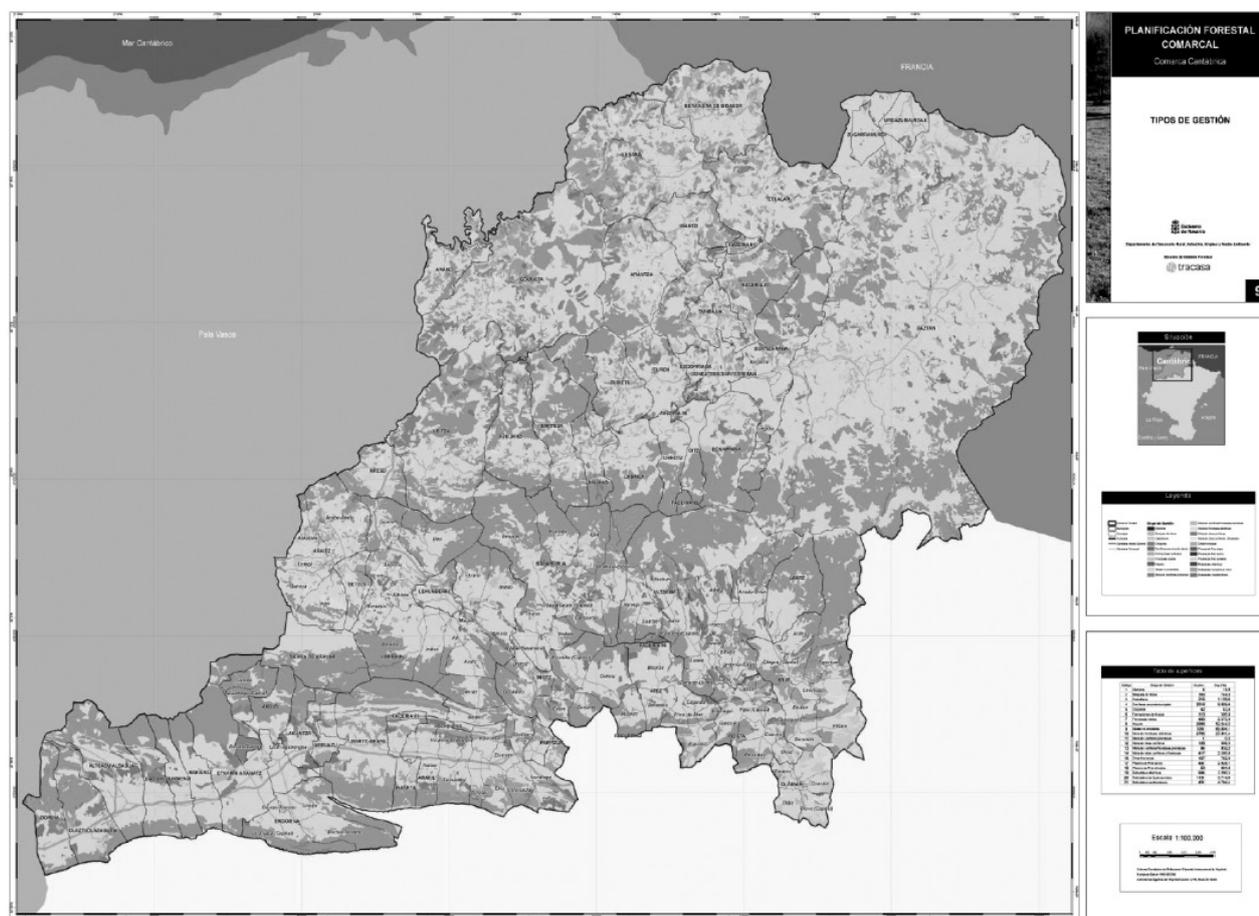


Figura 4. Plan Comarcal o Paraguas, Comarca Atlántica. Plano de tipología de masas. Fuente: Gobierno de Navarra

Con respecto a los “Planes de actuaciones” éstos se centran básicamente en determinar los tipos de sistemas forestales presentes y las actuaciones a realizar en un período determinado, hoy, en general, de 10 años. Es importante resaltar que no debe entenderse el vocablo “actuaciones” como sinónimo de “aprovechamiento o corta” ya que en el se pueden incluir actuaciones de toda índole. Los indicadores de certificación forestal exigidos a este nivel de detalle no superan la decena permitiendo por lo tanto la certificación de pequeñas superficies sin esfuerzos para el propietario. Para estas superficies los planes, obviamente, son documentos de extraordinaria sencillez. La conjunción de cada uno de estos “Planes de actuaciones” con su correspondiente Plan Comarcal constituirá el proyecto de ordenación de cada monte.

En cuanto a las cuestiones extrínsecas de la ordenación se han modificado de nuevo los procesos de licitación, valorándose, entre otras cuestiones, la labor de asesoramiento técnico realizada en los terrenos objeto de ordenación y disminuyendo el valor de aspectos que abocaban a los gabinetes técnicos a importantes esfuerzos económicos. Así mismo se permite en determinadas circunstancias que la industria forestal sufrague el coste de los proyectos de ordenación cuando la demanda exige una respuesta ágil.

CONCLUSIONES

Con esta nueva estrategia, en la que la suma de diferentes documentos da lugar a una ordenación forestal, se consigue una estrategia sostenible que permite continuar con las políticas de planificación y facilita a los propietarios forestales, independientemente del tamaño de su propiedad, la gestión sostenible de sus montes. Los primeros resultados obtenidos indican que desde una perspectiva económica el ahorro es considerable ya que la existencia de un Plan Comarcal permite una mayor sencillez en los nuevos “Planes de Actuaciones” y en las revisiones de los proyectos de ordenación existentes.

Al mismo tiempo ya se han elaborado un importante número de “Planes de Actuaciones” en terrenos de pequeña superficie que parecen confirmar el correcto funcionamiento del nuevo modelo, aunque, como ha sucedido con los pliegos del 98, a buen seguro serán necesarias matizaciones conforme el sistema se aplique y se detecten anomalías.

Finalmente el proceso de certificación forestal se agiliza enormemente ya que la inmensa parte de los indicadores se incluyen en el Plan Comarcal. La elaboración de los escasos indicadores incluidos en el “Plan de Actuaciones” no supone coste alguno para el propietario y la nueva estrategia permite a este último planificar y certificar su monte en el momento que así lo desee.

Los cambios en la ordenación extrínseca también son relevantes, principalmente aquellos que facilitan una respuesta más ágil ante una determinada demanda permitiendo una mayor y más directa participación de la industria y otros agentes.

BIBLIOGRAFÍA

- DUBOURDIEU, J.; 1997. *Manuel d'aménagement forestier*. Office National des Forêts. Technique & Documentation, Lavoisier. Paris.
- ERASO, E. Y OLABE, F.; 1998. *Pliegos de Condiciones Técnicas Generales de ordenación de montes en Navarra*. Inédito. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- MACKAY, E.; 1944. *Fundamentos y métodos de ordenación de montes (Primera parte): conceptos fundamentales. Ordenación teórica*. Escuela Especial de Ingenieros de Montes. Madrid.
- MADRIGAL, A.; 1994. *Ordenación de Montes Arbolados*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Colección Técnica. Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE; 2003. *III Inventario Forestal Nacional para Navarra*.
- PLAN FORESTAL DE NAVARRA; 1998. *Inédito*. Gobierno de Navarra. Pamplona.