

INFORME PREVIO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO APROBATORIO DE LAS INSTRUCCIONES GENERALES PARA LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES ARBOLADOS EN CASTILLA Y LEÓN.

Habiéndose solicitado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León Informe Preceptivo Previo de este Consejo Económico y Social sobre "Las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados en Castilla y León" con fecha de registro de entrada en este Consejo de 27 de mayo de 1.998.

Visto el artículo 3 de la Ley 13/1990 y su correlativo del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 2/1992, que resultan de aplicación a este Consejo. Por lo mismo, procede su tramitación como Informe Previo a solicitud de la Junta, por el procedimiento ordinario previsto en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La Comisión de Trabajo de Inversiones e Infraestructuras del CES ha elaborado el presente Informe, en su sesión del día 23 de junio de 1998. Siendo aprobado por el Pleno en sesión del día 26 de junio de 1998.

Antecedentes

Normativos

- La orden de 29 de diciembre de 1970 "Instrucciones Generales para la Ordenación de los Arbolados" del Ministerio de Agricultura.
- Ley de Montes, 8 de junio de 1957.
- Ley de Fomento de Montes Arbolados, de 16 de marzo de 1994.
- Ley 8/1991, de 10 de mayo, Red de Castilla y León de Espacios Naturales Protegidos.
- Decreto 67/1989, 20 de abril, por el que se regulan las mejoras en los Montes de propiedad de Entidades Locales.
- Decreto 63/1985, de 27 de junio, sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales.

Aunque existen notorias diferencias, en cuanto a la forma normativa adoptada por las escasas Comunidades Autónomas que tienen regulada la ordenación de su masa forestal, son normas que atienden a esta finalidad en derecho comparado autonómico:

- Ley Catalana (Ley 6/1988) de Ordenación Forestal.
- Ley Foral Navarra (Ley 13/1990) de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra.
- Ley Andaluza (Ley 2/1992) de Ordenación Forestal de Andalucía.
- Ley Valenciana (Ley 2/1993) Ley Forestal de la Comunidad Valenciana.

Todas ellas utilizan la planificación como instrumento.

La Unión Europea concentra en el documento COM de 23 de septiembre de 1988 todas las propuestas y estudios en materia forestal desde 1978, el documento se titula "*Estrategia y acción*

de la Unión Europea en el sector forestal". A este documento han seguido los reglamentos 2328/91, 2078/92 y 926/93.

De oportunidad

Las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados se aprobó por Orden de 1970 y derogó las Instrucciones para la Ordenación y Organización Económica de la Producción Forestal, de 1930 (transcurrieron cuarenta años); las Instrucciones Generales para la ordenación de los montes arbolados en Castilla y León supone una nueva regulación de la ordenación de este tipo de montes a casi 30 años de la anterior, y la primera regulación autonómica.

Aunque sólo fuera el transcurso de estos plazos, justificaría una nueva regulación para adoptar la normativa a los tiempos; pero es que además del transcurso de ese tiempo ha arraigado en la sociedad una toma de conciencia ecológica, se han modificado las utilidades de los montes y se ha avanzado en las técnicas dasocráticas. Por todo ello, el Consejo considera oportuna la norma dado que sirve para adaptar esta regulación a la realidad a regular, esto es a las características propias de los montes arbolados de nuestra región.

Observaciones

Primera.- (General) Existe una peculiar distribución de la propiedad de los terrenos arbolados en Castilla y León con un amplio porcentaje de superficie privada: aproximadamente el 55% de la superficie corresponde a montes en régimen privado, el 39% a montes municipales de utilidad pública, un 4% a montes en consorcio o convenio para la repoblación y sólo un 2% a montes propios de la Junta o del Estado, según datos del Libro Verde sobre el Medio Ambiente.

Segunda.- (Al Título I) Merece destacarse el nuevo Capítulo IV que pasa a denominarse *Estado Socioeconómico* (antes Estado Económico) En el propio artículo 11 se abre la posibilidad en el inventario para recoger la singularidad de determinados montes; previsión que el Consejo considera acertada, habida cuenta de la variedad tipológica de nuestros montes y el carácter singular que efectivamente tienen algunos de ellos.

En el artículo 13 se menciona un concepto nuevo que se mantiene a lo largo del articulado del texto, y es el de *grupo de montes*, recurso que puede servir para ahorrar mucho trabajo en la ordenación de montes con características muy similares.

Se pormenoriza más que en las instrucciones de 1970 en el *estado legal*, sobre la pertenencia, detallando casuísticamente los supuestos posibles. También el apartado relativo a los *enclavados* es más completo.

En el artículo 20 la norma se refiere a los usos vecinales, citando la necesidad de mencionar las ordenanzas municipales (antes no aparecía esta cita) como medio probatorio de esos usos; y en un párrafo segundo se menciona expresamente, de forma novedosa, el uso del ocio y del deporte al aire libre.

Especial mención merece la regulación que por primera vez se hace en el artículo 22 en las vías pecuarias que circunden o atraviesen el monte. No obstante, la Administración no se compromete consigo misma; la clasificación y el deslinde de las vías pecuarias deberían estar realizados ya, por lo que cuando menos debería realizarse con motivo de la ordenación de los montes. Las Instrucciones dicen "podrá llevar a proponer" y no "propondrá". Hay que tener en cuenta que esto puede paralizar el proceso dada la escasez de recursos para las vías pecuarias, que por otro lado no tiene nada que ver con los montes.

Tercera.- (Al Capítulo II. Estado Natural) Se mantienen los apartados clásicos de la norma de 1970, midiendo, junto a enfermedades y plagas los daños abióticos.

Es mucho más completa que la norma antecesora sobre *el estado natural*, recurriendo a modernas técnicas de información. Se detalla más la fauna: diferenciando la que se encuentra en peligro de extinción, la protegida, la de interés piscícola o de control de plagas.

Se identifican también los daños presentes en el monte en el momento de su inventario, dato de interés para conocer la situación real de partida.

Cuarta.- (Al Capítulo III. Estado Forestal) Este capítulo presenta una mayor precisión técnica. Se modifican las denominaciones en la sección segunda y tercera. Se habla de rodales, ya no aparece la denominación de cantones de la Ley anterior y se recomiendan (artículo 41) criterios para la formación de cuarteles, al tiempo que se concretan más los usos del monte: resinero, alcornocales, piñonero, leña y frutos. Por último, se menciona específicamente los montes adhesionados, que cobran especial importancia ganadera y son característicos de algunas de nuestras provincias (Ávila, Salamanca y Zamora).

Quinta.- (Al Capítulo IV. Estado Económico) Este capítulo ahora se denomina *Estado Socioeconómico*. Supone pasar de considerar el monte como entidad productiva, a generador de una oferta múltiple de bienes y servicios. Engarzando así la norma con la última tendencia de considerar al monte multifuncional.

Las tres secciones de este capítulo son diferentes a las de la norma anterior. Se atiende ahora a la oferta y demanda, tanto analizada retrospectivamente, como de cara al futuro (previsiones de las mismas). En este sentido resulta extraña la ubicación en la sección tercera del artículo 95, relativo a mano de obra.

En la norma de 1970 se decía "que los aprovechamientos realizados se analizaran sucintamente" (artículo 50); ahora se pormenorizan uno a uno con todo detalle: madera, resina, corcho, piñón, frutos, pastos, cinegéticos y hongos.

En el artículo 84 se incluye en el análisis a los *usos sociales*, justificándose así el cambio de denominación de este capítulo que aparece enriquecido en su contenido social. En esta línea se analiza también el empleo generado por las operaciones realizadas en el monte.

Muy interesante es el estudio que en la sección tercera se prevé de la demanda previsible de bienes y servicios, incluyendo la demanda de uso social (usos recreativos, ocio, cercanía de núcleos poblacionales).

Sexta.- (Al Título II. Determinación de usos) Todo este título es nuevo y aporta pragmatismo al documento, resultando muy útil. Con apoyo en la metodología del uso múltiple, combina la información obtenida por el inventario con las necesidades futuras, deduciendo prioridades, compatibilidades e incompatibilidades que permitan establecer con garantía de éxito, objetivos concretos en la ordenación del monte. Incluso apunta algunos de estos objetivos posibles.

Séptima.- (Al Título III. Planificación) Se estructura en un Plan General y un Plan Especial. Se tienen en cuenta nuevos extremos en el análisis de las masas mixtas para la elección de especies principales o secundarias (su temperamento, su dinámica, aspectos paisajísticos, etc.)

Se estudian todos los sistemas de cortas por aclareo, a hecho, por entresaca, por bosquetes, matarrasas y de regeneración.

Todo el título es muy técnico, sin duda acierta en dar importancia a las especies secundarias, porque son las auténticas garantes de la biodiversidad, única forma de garantizar el futuro de nuestros bosques. Se habla por primera vez de masa coetánea. Se introducen métodos para ordenaciones específicas de pinares piñoneros y de dehesas.

El Plan Especial, comprende los *aprovechamientos*, que ahora se completan con *la regulación de usos*, y las *mejoras*. Incluye aprovechamientos nuevos: frutos y material forestal de reproducción, junto a los tradicionales.

Prevé las modalidades de enajenación en todos los planes en que se desglose el aprovechamiento y regulación de usos.

Por lo que se refiere a las *mejoras*, en las mismas se comprenden los trabajos, obras y servicios que han de llevarse a cabo durante la vigencia del plan especial, englobando una serie de tareas, algunas nuevas y un calendario de actuaciones.

En la legislación anterior la ordenación terminaba con un balance financiero como cierre del Plan Especial, en la actual existen varios tipos de balance, recogiendo la ejecución de proyectos de ordenación y revisiones (lo que supone el control periódico). Constatándose una contradicción y confusión terminológica en el artículo 239 (relativo al balance) y en el artículo 240 que aparece confuso.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Se observa a lo largo de todo el documento un uso excesivo de términos potestativos (Vg.: artículo 22 "podrá llevar a proponente", artículo 237 "pueden obligar", artículo 238.2 "podrán recogerse") y ello obligará a posteriores interpretaciones con la consiguiente inseguridad.

Segunda.- En la actual situación de los montes confluyen tanto la sobreexplotación (roturación excesiva, desmedido aprovechamiento maderero), como el abandono de muchas de sus utilidades tradicionales (leña). Este rápido giro en la utilización del monte ha terminado por romper el equilibrio natural de un recurso lento en su regeneración, que requiere recoger lo justo de tal manera que la producción debe detenerse en el nivel de aprovechamiento que permite una adecuada capacidad de sostenimiento y mejora.

Tercera.- La norma acierta a recoger los nuevos objetivos que la sociedad demanda del bosque, alineándose en la más moderna tendencia de considerar al monte como un recurso natural susceptible de usos diversos (selvícolas, económicos, etc.), lejos ya de las ideas dasocráticas de obtener como única finalidad la mayor renta posible de los montes. Las Instrucciones Generales parece que se sitúan en esta posición de valoración multiuso del monte.

En relación con la observación inicial de este texto, deberíamos recomendar un trabajo mucho más activo en materia de vías pecuarias que suponga en un futuro próximo su clasificación, deslinde y amojonamiento.

Enlazando con lo dicho, avisar acerca de que sería preciso evitar los riesgos de la tecnocracia, tomando las medidas precisas para soslayar las situaciones de conflicto.

Cuarta.- El Consejo recomienda tomar las medidas necesarias para evitar que la gestión multiuso de los recursos naturales, a través, en muchos, casos del instrumento de la planificación coincidiendo sobre un mismo territorio, cree situaciones de conflicto.

Por otro lado, en el bosque confluyen todas las Administraciones Públicas y los particulares. Sin embargo, existe una muy diferente implicación de éstas, con escasa participación de las Corporaciones Locales, que a criterio del Consejo son las que tienen mayor interés y condiciones de proximidad y por ello debieran tener un mayor protagonismo en la gestión del monte.

Quinta.- El Consejo cree que va por buen camino una política forestal que ligue la existencia del monte a la obtención de beneficios económicos directos (derivada de su ordenada explotación) e indirectos (a quienes habitan en su ámbito o proximidad). Pero además, ha de aprovecharse la oportunidad que ofrece la actual conciencia ecológica para promover campañas educativas que enseñen a valorar los montes como un recurso natural de extraordinaria importancia para la vida social y económica y de la enorme fragilidad de éste sistema.

Sexta.- De entre todos los males que afectan al monte, sin duda los más devastadores son los incendios. Sólo una simultánea actuación en el campo de la prevención, con dotaciones suficientes y personal cualificado, la ordenación de montes y campañas informativas y educacionales, puede ofrecer garantías de éxito.

Séptima.- El Consejo entiende que los ecosistemas forestales están implicados en un ámbito más amplio de relaciones ambientales, en estrecha vinculación con el resto de los recursos naturales.

En este entendimiento del monte como un recurso integrado en un conjunto de ecosistemas complementarios que forman el medio ambiente, el Consejo estima que no puede tratarse aisladamente del resto de los recursos naturales (agua, aire, suelo, etc.)

Debe señalarse la importancia de la biodiversidad en su acepción realmente ecológica, porque perseguir la biodiversidad no sólo supone aumentar el número de especies forestales sino que exige enriquecer los ecosistemas (aumentar el número de especies de flora y fauna y enriquecer las relaciones entre sí y entre ellas y sus ecótopos). Se echa en falta una consideración generalizada de la fauna que no está "en peligro de extinción".

En conclusión, la incorporación de criterios ecológicos es de alabar, pero aún es insuficiente. Por ejemplo, son muy interesantes los artículos 127 a 130; sin embargo, cuando se habla de "fajas sin tratamiento" se añade un "incluso...si fuere preciso" sospechoso. Con esto queremos decir que, aun incorporando criterios ecológicos relevantes, estas instrucciones los plantean como casos excepcionales.

Octava.- La importancia cuantitativa (extensión) y cualitativa (valor ecológico) del patrimonio forestal regional y sus características propias reclaman a criterio del Consejo la elaboración por la Junta de una Ley de Montes de Castilla y León, una vez fijadas las bases de la ordenación de montes a nivel estatal.

Novena.- El Consejo considera que una forma eficaz de frenar la erosión que sufre una parte del territorio de nuestra región y aún –si se actúa a tiempo- regenerarse, es hacerlo mediante una acción de forestación, rápida, selectiva y precedida de una campaña informativa con especial incidencia en las zonas afectadas sobre los beneficios directos e indirectos que se derivan de la regeneración de la cubierta vegetal.

Décima.- El Consejo valora como un acierto innegable la importancia de incorporar en la norma las más modernas técnicas y los últimos adelantos en investigación y métodos, porque ello contribuye a ganar en eficacia, disminuyendo márgenes de errores.

Undécima.- El Consejo cree llegado el momento de incorporar a la defensa del monte la participación y colaboración pública de un bien como lo es el monte con tan claras externalidades y en un momento de gran sensibilización social en este tema. Para que ello sea posible se hace necesario arbitrar mecanismos para articular esta participación y colaboración, que no aparecen de forma clara en las Instrucciones.

Duodécima .- Es conveniente consultar con el Departamento Interuniversitario de Ecología de Madrid y con las Facultades de Ciencias Biológicas de Salamanca y de León, para incorporar criterios enriquecedores al proyecto de Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados en Castilla y León.

Valladolid, 26 de junio de 1998

La Secretaria General

Fdo.: Alicia MATÍAS FERNÁNDEZ

Vº Bº

El Presidente

Fdo.: Pablo A. MUÑOZ GALLEGO