



7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia
Cáceres, Extremadura

7CFE01-248

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

Ordenación por rodales a escala supramonte como puente hacia la ordenación de comarcas forestales

MARÍN PAGEO, F.J.¹, DOMINGO-SANTOS, J.M.¹, CARRASCO ANTELO, J.M.², SEVILLA SÁNCHEZ, J.², CARRASCO GOTARREDONA, M.D.³, WARLETA GONZÁLEZ, A.³, SALAS CABRERA, F.J.⁴, y NARANJO CRUZADO, J.⁴

¹ Departamento de Ciencias Agroforestales, Universidad de Huelva

² ENCE Energía y Celulosa S.A.

³ Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

⁴ Agencia del Medio Ambiente y Agua de Andalucía

Resumen

Se plantea la ordenación, bajo unidad de gestión única, de un gran conjunto de propiedades forestales bajo un mismo gestor, que supera las 50.000 ha de extensión en la provincia de Huelva. En el punto de mira se tiene: la coordinación de todos los aprovechamientos para la optimización económica; establecer unos objetivos y metas de conservación para todo el conjunto gestionado; reducir costes en la redacción de las ordenaciones, a la par que hacerlas realmente efectivas, dentro del marco actual de las Instrucciones de Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En la última década se han manejado dos conceptos que están llamados a orientar la gestión forestal del futuro: la ordenación por rodales y la ordenación de comarcas forestales. La primera constituye inequívocamente la base de la planificación y gestión forestal en el nivel ejecutivo (monte). La segunda debe ser el instrumento estratégico de potenciación del sector forestal. En este trabajo se presenta un proyecto de ordenación por rodales que, tanto por la extensión manejada, como por la definición de líneas estratégicas, lo acercan a una ordenación comarcal.

Palabras clave

Rodalización, instrucciones de ordenación de montes, gestión de grandes superficies forestales, estrategias de desarrollo forestal.

1 Introducción

La crisis económica ha afectado fuertemente al sector forestal, ya de por sí débil. El medio natural y sus terrenos forestales prestan un importante conjunto de servicios no remunerados (externalidades) a la sociedad y sólo cuando existe un cierto margen de maniobra, desde el punto de vista económico, la sociedad y la administración que la gobierna están dispuestos a compensar estas externalidades. La mayor parte de los propietarios forestales no pueden cubrir los costes de gestión de sus montes con los aprovechamientos que obtienen de ellos, situación que conduce al abandono o la sobreexplotación.

Por otro lado, la sociedad no puede prescindir de los servicios que proporcionan nuestros espacios forestales y la administración debe garantizar que los montes, sean públicos o privados, cumplan unos mínimos en su gestión, para la protección física y conservación biológica. La manera adecuada de garantizar la prestación de servicios y funciones, así como de optimizar el uso sostenible y rentable (dentro de lo posible) de los montes, es la elaboración de un Instrumento de Gestión Forestal (IGF), acción que tradicionalmente hemos llamado “ordenar el monte”.

Los IGF han ido evolucionando desde el marco único de las primeras Instrucciones de Ordenación de Montes de D. Lucas Olazábal (MONTERO Y MADRIGAL, 1999), hasta las distintas versiones vigentes de normativas autonómicas, que han flexibilizando los contenidos de estos documentos, de manera que se adapten a los fines que en cada caso se persiguen. La actual Ley de

Montes (Ley 43/2003 y su modificación en Ley 21/2015), con sus diversas revisiones, da un claro apoyo a la ordenación forestal, si bien ha ido reduciendo sus exigencias en cuanto a los tipos de fincas que deben ordenarse y articula la posibilidad de redactar IGF de carácter colectivo, a escalas comarcales, que sirvan de apoyo a aquellos propietarios que no estén obligados o no puedan redactar un Plan Técnico específico para sus montes.

Las Instrucciones Generales de Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma Andaluza (IGOMCAA) (Junta de Andalucía, 2004) se cuentan entre las primeras instrucciones autonómicas. La coyuntura económica y política del momento produjeron un esquema ambicioso para la redacción de IGF, de máximos podríamos decir. Las IGOMCAA establecen 2 modalidades de IGF, Proyectos de Ordenación y Planes Técnicos, con una elevada exigencia en los contenidos en cuanto la cantidad de información recolectada y a la calidad-precisión de estos datos.

La coyuntura económica de los últimos años ha llevado a que el mantenimiento al día de esta intensidad planificadora resulte en ocasiones inabordable, con lo que la Junta de Andalucía trató de flexibilizar la norma, admitiendo prórrogas en los plazos de vigencia de los Planes especiales de las ordenaciones (CMAOT, 2014) “mientras no exista la necesidad de redactar uno nuevo motivada por las circunstancias o condiciones forestales que así lo requieran”. Esta Orden quedó posteriormente sin efecto legal (CMAOT, 2016) pero muestra claramente cómo se encuentra la situación actual.

En el contexto descrito se percibe la necesidad de encontrar fórmulas que hagan del IGF una herramienta útil, adaptable y menos onerosa, fórmulas que ajustándose a cada necesidad proporcionen a la propiedad respuestas a preguntas como:

- ¿Qué es lo que no puedo hacer con mi monte?
- ¿Qué producciones son explotables, cuánto hay y cuál es el mejor modelo de gestión para su aprovechamiento sostenible?
- ¿Qué patrimonio natural estoy obligado a proteger?
- ¿Qué ayudas puedo obtener y con qué fines?

Estas y otras preguntas deben tener respuestas en un documento o formulario de unas pocas hojas, para el caso de fincas de menor extensión y gestión simple, pero también pueden requerir un documento de análisis y planificación complejo, cuando se trate de grandes predios forestales o de algún tipo de agrupación de montes.

En el caso que nos ocupa, ENCE es el mayor propietario privado forestal del SO ibérico, con unas 60.000 ha forestales bajo su gestión, de las cuales aproximadamente $\frac{3}{4}$ son plantaciones de eucalipto, y el resto monte mediterráneo con diversas cubiertas y estructuras, que representa una aportación significativa a la conservación de flora y fauna, de la provincia de Huelva principalmente. Esta empresa se encontraba con problemas administrativos para la revisión de las ordenaciones de sus montes, dado que estas ordenaciones se hacían por grandes agrupaciones de montes cuya planificación no se adaptaba a los criterios que marcan las IGOMCAA. Sin embargo, disponer de un IGF resulta crucial para la empresa, puesto que agiliza (o elimina) la tramitación de permisos y permite la certificación de la Gestión Forestal Sostenible (GFS), además de que puede representar una herramienta directriz y facilitadora de la gestión.

Para resolver la situación sobrevenida se formó un grupo de expertos de la Administración (CMAOT), de la agencia pública que presta apoyo a la CMAOT en la redacción y revisión de las ordenaciones (AMAYA), de la Universidad de Huelva (UHU) y de la propia empresa. El objetivo era establecer un procedimiento para la redacción de un IGF que, a la par que se adaptara a las necesidades del gran propietario forestal, fuera capaz de encajar en el marco normativo, bajo una interpretación abierta de las IGOMCAA. Dadas las dimensiones del patrimonio que se iba a ordenar se consideró adecuada la incorporación de planteamientos cercanos a los que hace la Ley de Montes para la ordenación de comarcas forestales, para la creación de un IGF realmente singular.

2 Objetivos

El objetivo general del trabajo ha sido la elaboración de un documento de referencia para la redacción de un único instrumento de gestión forestal para el patrimonio forestal de ENCE que cumpla las siguientes condiciones:

- Ajustado suficientemente a las IGOMCAA para que reciba el visto bueno de la administración, teniendo en cuenta la singularidad que conlleva una superficie muy extensa y dispersa por toda la provincia de Huelva.
- Único: que permita gestionar todo el patrimonio forestal dentro de un mismo instrumento, pero bajo modelos de gestión adaptados a las distintas características de las masas forestales.
- Flexible, en cuanto a las posibles variaciones en las superficies gestionadas.
- Dinámico: que permita la reprogramación de la gestión según las necesidades de la empresa, dentro de unos umbrales de tolerancia, sin que ello implique la presentación de un nuevo documento.
- Versátil: además de optimizar la gestión de aprovechamientos, se debe integrar la gestión de la conservación, de forma que este instrumento se convierta en la base de trabajo para la certificación de la Gestión Forestal Sostenible.

En consecuencia, podrían formularse como objetivos específicos o instrumentales del presente trabajo, los siguientes:

- Análisis de los proyectos actuales de gestión forestal que tiene ENCE aprobados con el objetivo de comprobar sus fortalezas y debilidades. Se estudia especialmente el cumplimiento de los objetivos de la Ordenación.
- Estudiar las variaciones que la redacción de estos proyectos presentan con respecto a las Instrucciones.
- Investigar el origen de esas desviaciones y dificultades expresas para ajustar la realidad de gestión a la norma.
- Proponer dentro del marco normativo adaptaciones o interpretaciones de las Instrucciones al caso del gran propietario industrial, en concreto ENCE.
- Articular un sistema dinámico y ágil que permita la actualización automática de la división dasocrática de acuerdo con las decisiones empresariales respetando los valores de conservación.

Indudablemente, el verdadero reto es la redacción del IGF que cumpla todos los objetivos señalados; el marco de trabajo que se propone aquí debe contribuir a guiar esta redacción, aunque puede precisar reajustes que mejoren las soluciones buscadas.

3 Metodología

El procedimiento seguido para alcanzar los objetivos propuestos, hasta la redacción final del documento, se ha basado en el trabajo colaborativo de un grupo de expertos, que se ha desarrollado en dos niveles:

- Grupo general: Compuesto por técnicos del Servicio de Gestión del Medio Natural de la Administración forestal a nivel regional y provincial; técnicos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua también a nivel regional y provincial, personal técnico de la empresa ENCE y personal docente-investigador de la Universidad de Huelva. Su misión ha consistido en analizar y debatir las propuestas de adaptación realizadas por el grupo redactor.
- Grupo redactor: Compuesto por personal técnico de la empresa ENCE y personal docente-investigador de la Universidad de Huelva. Su misión se ha centrado en el análisis de la

problemática y la propuesta de las mejores soluciones para cada una de las situaciones particulares identificadas, para su debate en el pleno del Grupo general.

Ambos grupos han mantenido reuniones periódicas a lo largo de doce meses para llegar a consensuar el documento marco.

4 Resultados

4.1 Aspectos divergentes de la gestión forestal de ENCE respecto de las IGOMCAA

Los principales aspectos de la gestión forestal de ENCE que no resultaban adecuadamente adaptados al marco de las IGOMCAA se resumen a continuación:

- La definición de cantón en el plan de gestión de empresa supera la estrictamente indicada en las Instrucciones, así como las cabidas limitadas en la normativa. Los cantones definidos tienen superficies muy diversas que llegan a oscilar desde 1 ha a 300 ha. Este intervalo está muy alejado del marcado por las Instrucciones (Art. 123).
- La nomenclatura de las unidades de gestión actual está marcada por la organización industrial empresarial. No se ajusta a la normativa forestal (Art. 126).
- La realización de inventario de recursos por tecnología remota (LIDAR u otros sistemas de teledetección) tiene una diferente definición de errores y visión metodológica que no está contemplada en las IGOMCAA (Art. 74 y 75).
- La elevada variación en la tipología de masas que gestiona ENCE dificulta la determinación del régimen de tratamientos culturales para las formaciones de frondosas distintas del género *Eucalyptus*.
- Existe una incoherencia entre la división dasocrática actual que configura varios cuarteles de ordenación y la realidad de gestión que cumple la condición de rendimiento sostenido para el conjunto de montes que gestiona. Aparentemente se vulnera el principio dasocrático que considera el cuartel como unidad de equilibrio.
- Consecuencia del problema anterior es que la aplicación del método de división en cabida (por tranzones) que parece que desarrollan los proyectos actuales no es correcta y no se ajusta al conocimiento dasocrático, cuando se analiza cada proyecto por separado.

Se trata de una elevada superficie a gestionar, dispersa, con numerosos y variados condicionantes de todo tipo, incluso variables a lo largo del tiempo, según la propia política empresarial (o medidas administrativas). Esto conlleva multitud de escenarios y necesidades, difíciles de gestionar, con un volumen de información que no se ofrece con la claridad necesaria. Se requiere sistematizar la información y simplificar trámites para la planificación de las actuaciones.

4.2 Síntesis de las soluciones propuestas

A la vista del pre-análisis efectuado se plantea la siguiente sinopsis sobre las condiciones de gestión de los montes de ENCE:

Dada la variedad de los tipos de gestión y casuística presentes en estos montes no se plantea la equiparación de fincas o grupos de fincas con cuarteles de ordenación, pues éstos quedarían constituidos por superficies dispersas, en las que perdería sentido aplicar de forma local principios fundamentales como el de rendimiento sostenido. En consecuencia, se considerará como Unidad de Gestión Forestal objeto de la ordenación el conjunto de montes bajo la gestión de la empresa ENCE dentro de la provincia de Huelva. La propia normativa indica que los cuarteles podrán ser abiertos o cerrados dependiendo de sus usos y aprovechamientos (Art. 46). Las instrucciones indican una horquilla para los cuarteles que oscila entre las 100 y 1.000 ha, no obstante, las IGOMCAA recogen

que en algunas ordenaciones de recursos específicos, el tamaño del cuartel podrá venir ligado a las peculiaridades de la producción (Art. 45.5). El caso del gran propietario industrial que es ENCE es un caso singular y peculiar, para el que se debe considerar la ordenación en un cuartel único a nivel provincial.

El cuartel se estructura, a efectos de organizar la información, en montes, y éstos en cantones.

El **cantón es la unidad última de gestión**. Se considera que la unidad de manejo forestal debe estar constituida por el cantón, entendido éste como la unidad de tratamiento selvícola (corta) para masas productivas, y como unidad homogénea de vegetación para masas de protección/conservación. Los rodales se utilizarán únicamente para diferenciaciones técnicas en la producción, no como unidades de aprovechamiento.

La **superficie de los cantones** estará en lo establecido en la normativa, de acuerdo con las características de la ordenación (Art. 123), y en las restricciones marcadas por los estándares de certificación de GFS. La cabida del cantón de producción se ajustará como media a las 70 ha en una horquilla de 50-90 ha, salvo que la superficie del monte quede por debajo del valor mínimo marcado. Administrativamente, cada cantón podrá localizarse en un único término municipal. Este redimensionamiento obligará a un importante esfuerzo de recantonalización por parte de la empresa.

La **información de inventarios** se tratará de ofrecer en formato estándar, organizada en bloques (**fichas**), que posibiliten documentar las unidades inventariables y de gestión de forma ágil.

Se adaptará la nomenclatura de las unidades dasocráticas y de inventario para compatibilizarla con los sistemas de gestión implantados en una gran empresa industrial.

Dado que los cantones son unidades de producción, bajo los principios de la Ordenación, se requiere arbitrar un sistema dinámico que permita introducir y sacar cantones del plan de gestión sin por ello precisar un nuevo plan, que ralentizaría las decisiones empresariales, especialmente para los cantones de producción. Todo ello en un sistema de gestión de fácil control por parte de la Administración, que cumpla los principios básicos de la Ordenación de Montes.

4.3 Aspectos principales sobre la estructura del IGF

El IGF tendrá una estructura en dos niveles: nivel general, cuyo ámbito de aplicación abarcará la provincia de Huelva; nivel detallado, que se establecerá para cada cantón.

Nivel general

La información inventarial relevante relativa al ámbito de estudio se presenta de forma general, tanto en lo relativo al estado natural, como el estado socioeconómico. Para cada factor ecológico se desarrollará la zonificación provincial que proceda, describiendo las características de cada zona que puedan tener relevancia en la gestión forestal. El tratamiento de esta información será similar a la que se obtendría y presentaría para la redacción de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales (PORF).

En relación a la planificación, de forma general también se presentarán los distintos modelos de gestión aplicables a los distintos tipos de masa forestal gestionada, también en claro paralelismo con la redacción de un PORF. Los modelos de gestión diferenciarán claramente las masas productoras-protectoras (eucaliptar en producción principalmente), de aquellas en las que la protección sea el objetivo principal (protectoras-productoras).

La planificación dasocrática será por rodales (GONZÁLEZ MOLINA ET AL, 2006; DE LA HOZ ET AL, 2004), si bien, dentro de los distintos grupos de rodales que se establezcan, la regeneración se

organizará conforme a sistemas de ordenación en cabida, tramos periódicos o aquella norma de equilibrio que mejor garantice la persistencia de las masas forestales.

Nivel detallado

Este nivel deberá proporcionar para cada monte la información concreta sobre cabidas, localización geográfica, accesibilidad, longitud de pistas, infraestructuras, pendientes y cualquier otra información de detalle que se considere relevante.

Además, para cada característica ecológica de las reseñadas en el nivel general, se señalará su pertenencia a las distintas zonas descritas en el susodicho nivel. De esta forma, se podrá acceder a una descripción de cierta profundidad de estas características para el monte, sin necesidad de engrosar el documento, con la dificultad que ello conlleva para su seguimiento o análisis.

4.4 Sistema dinámico de actualización de las superficies gestionadas

En el transcurso de la gestión es posible que entren y salgan montes en el patrimonio gestionado por la Empresa, fruto de ventas, finalización de contratos, adquisiciones o nuevas contrataciones, que son práctica común en el dinamismo empresarial. La casuística que puede acompañar a estas transacciones en cuanto a gestión es homogénea, pues siempre se tratará de montes productores con una gestión bien definida en el modelo de gestión correspondiente incluido en el Plan General. Las IGOMCAA contemplan que en el caso de que existan alteraciones importantes en el régimen de propiedad o de uso del monte, se procederá a una Revisión (sic) extraordinaria, previa justificación (Art. 292.3).

En la cabida total, que se gestionará como cuartel único, es difícil que las modificaciones de superficie gestionada constituyan alteraciones importantes, teniendo en cuenta la gran superficie gestionada. No obstante, se prevé contemplar la inclusión/exclusión de montes como revisión extraordinaria, con los apuntes oportunos en los estados de inventario y cartografía, asignándole la gestión modelizada que le corresponda. Ello derivará así mismo en los ajustes correspondientes del Plan Especial.

Se considerará que una alteración resulta sustancial cuando alcance o supere el 20% de la superficie de gestión total aprobada en la última revisión. En estos casos se deberá realizar una revisión extraordinaria del IGF y se pondrá en marcha un nuevo periodo de vigencia.

Alteraciones inferiores al 20% se considerarán como adecuaciones del IGF, sólo precisarán la notificación a la Administración por parte de la Empresa y la correspondiente actualización del documento y sus bases de datos, donde deberá quedar constancia de la entrada o salida; se añadirá la ficha de los nuevos montes incorporados, cuando proceda; se actualizarán los flujos productivos previstos. La vigencia del IGF permanecerá inalterada, con arreglo a los periodos indicados en las Instrucciones (Art. 292).

5 Discusión

No se plantea discusión de resultados de la redacción de este marco preliminar, pues su bondad no ha sido aun evaluada. Cuando se lleve a cabo la redacción del IGF, la estructura y metodología planteadas precisarán de revisiones y adaptaciones, hasta que se logre el instrumento adecuado.

6 Conclusiones

Este trabajo no pretende hacer una reescritura de las IGOMCAA, sino su interpretación o ligeras adaptaciones, que hagan del IGF una herramienta útil, amigable y comprensible, tanto para los gestores como para la administración que supervisa la gestión.

La empresa consideró que el trabajo en grupos de expertos y representantes de las partes implicadas era la mejor manera de encontrar y consensuar soluciones eficaces. Se estableció un núcleo de expertos formado por los técnicos gestores de la empresa y personal docente-investigador de la Universidad de Huelva. En un nivel general se estableció un grupo experto más amplio en el que se encontraban técnicos de la Administración y de la agencia pública que tiene a su cargo la fiscalización de los proyectos de ordenación y otros IGF. En este último grupo se debatían las propuestas del núcleo experto y se consensuaban las modificaciones necesarias.

El trabajo combinado de los dos grupos resultó satisfactorio para la resolución de problemas y la obtención de consensos.

La ordenación se ha replanteado totalmente, desde una división territorial por zonas de ordenación y varios IGF, hacia un plan de gestión forestal global para todos los montes de la provincia, que se consideran partes de un cuartel único.

El IGF ofrecerá información general territorial-forestal, similar a la que debería presentar un Plan de Ordenación de Recursos Forestales; la información relevante de detalle quedará reflejada en fichas de cantón, complementadas con la información general.

El sistema de fichas de cantón permitirá incorporar nuevos montes a la gestión, sobre una referencia general territorial ya conocida. Así mismo, las fichas, en soporte físico o digital, contemplarán un sistema de seguimiento de la gestión realizada en cada cantón.

Aunque el desarrollo del IGF no se ha concluido, se considera que es un planteamiento novedoso; la gran extensión superficial de los montes de ENCE y su dispersión por la provincia de Huelva, hacen que se haya planteado un instrumento combinado PORF-IGF, que se espera resulte en una gestión dinámica, eficiente, sostenible y respetuosa con la conservación.

7 Agradecimientos

A las empresas e instituciones que han promovido y/o facilitado la participación de su personal en este trabajo de equipo: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Agencia del Medio Ambiente y Agua, ENCE, Universidad de Huelva.

8 Bibliografía

CMAOT; 2014. Orden de 24 de octubre de 2014, por la que se delegan competencias en materia de aprobación de Proyectos y Planes Técnicos de Ordenación de Montes y se modifican las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobadas por Orden de 26 de enero de 2004. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sevilla. BOJA nº 230 de 25 de noviembre de 2014.

CMAOT; 2016. Resolución de 6 de mayo de 2016, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone dar cumplimiento a la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sevilla, dentro del procedimiento

ordinario 545/2014. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sevilla. BOJA nº 88 de 11 de mayo de 2016.

DE LA HOZ RODRIGUEZ, F.M.; OLIET PALÁ, J.A.; ABELLANAS OAR, B.; CUADROS TAVIRA, S.; FERNÁNDEZ REBOLLO, P.; ZAMORA DÍAZ, R.; 2004. Manual de ordenación de montes de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Sevilla.

GONZÁLEZ MOLINA, J.M.; PIQUÉ NICOLAU, M.; VERICAT GRAU, P.; 2006. Manual de ordenación por rodales. Gestión multifuncional de los espacios forestales. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya.

JUNTA DE ANDALUCÍA; 2004. Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma Andaluza. Consejería de Medio Ambiente. Sevilla. BOJA nº 25 de 6 de febrero de 2004.

MONTERO, G.; MADRIGAL, A.; 1999. La Selvicultura y la Ordenación de Montes; en Madrigal, A. (Coord.), Ciencias y técnicas forestales: 150 años de aportaciones de los ingenieros de montes. pp. 23-32. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid.