

GESTIÓN DE MONTES EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA¹

M^a José Ainz Ibarrodo y M^a José González Amuchastegui

Departamento de Geografía
UPV/EHU

RESUMEN

En este trabajo se realiza una valoración de la gestión forestal planteada en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Tras contextualizar el caso en la problemática ambiental generada por las plantaciones de pino radiata en el País Vasco y el marco normativo en que se desarrolla su explotación, se estudia la evolución sufrida por el Plan Rector de Uso y Gestión de Urdaibai como consecuencia de la presión ejercida por el sector forestalista.

Palabras clave: Reserva de la Biosfera de Urdaibai, Plan Rector de Uso y Gestión, explotación forestal, pino radiata

ABSTRACT

FOREST MANAGEMENT IN URDAIBAI BIOSPHERE RESERVE: A LOST OPPORTUNITY

In the present research we study a global evaluation of forest management in the Urdaibai Biosphere Reserve. Forest management of radiata pine in Basque Country, its environmental implications and its legal regulation context are analysed. Initial “Plan Rector de Uso y Gestión” of Urdaibai” and their latter modifications reflects the important disagree generated by the document in all forest sector and specially in forest ownerships.

Fecha de recepción: junio 2007.

Fecha de aceptación: abril 2008.

¹ Este trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación “Biogeografía cultural de los espacios forestales de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai”, Convenio de colaboración entre el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, la Cátedra Unesco y la UPV/EHU.

Key words: Urdaibai Biosphere Reserve, Plan Rector de Uso y Gestión, forest management, radiata pine.

INTRODUCCIÓN

El pino radiata (*Pinus insignis*) ocupa prácticamente dos tercios de los montes vasco-atlánticos, coincidiendo con el nicho ecológico del roble. El impacto ambiental negativo que generan estas plantaciones resulta incuestionable, tanto por el carácter masivo de su implantación, como por la agresividad del manejo a que se someten los pinares en el marco de una normativa de gestión que puede calificarse de permisiva. En ese contexto, el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) aprobado en 1993 para la Reserva de la Biosfera de Urdaibai generó importantes expectativas respecto a la posibilidad de un principio de control sobre el manejo del pino y la limitación de su área de cultivo.

Formulado bajo la consideración de que la conservación de los valores naturales debe ir unida necesariamente al desarrollo, el PRUG reconocía la importancia económica de la actividad forestal en Urdaibai, pero también apostaba por minimizar sus impactos ambientales negativos. Si se considera que las masas forestales productivistas ocupan prácticamente la mitad de la superficie total de la Reserva, la adecuada gestión de los pinares se convertía en una de las piezas clave del Plan Rector que, sin embargo, será modificado sólo 10 años después de su aprobación, precisamente para dotarlo de mayor permisividad en materia de gestión forestal.

I. PROBLEMÁTICA AMBIENTAL Y NORMATIVA DE GESTIÓN DEL PINO RADIATA EN EL PAÍS VASCO

El pino radiata fue introducido en la vertiente atlántica del País Vasco a mediados del siglo XIX; tras el éxito de productividad que obtuvo su ensayo experimental con fines repobladores, en los inicios del siglo XX se inicia una dinámica repobladora que se consolidará a partir de 1940. El resultado es que los pinares ocupan prácticamente dos tercios de los montes vasco-atlánticos, coincidentes con el nicho ecológico del roble.

Cuadro nº 1
DISTRIBUCIÓN DE MASAS FORESTALES. 2006

	Gipuzkoa		Bizkaia		Total	
	Has.	%	Has.	%	Has.	%
Coníferas	70232	56,4	85820	65,7	156052	61,2
Eucaliptos	228	0,2	12588	9,6	12816	5,0
Bosque mixto	27751	22,3	17857	13,7	45608	17,9
Encinares	2312	1,9	4774	3,7	7086	2,8
Hayedos	17390	14,0	4824	3,7	22214	8,7
Otras	6627	5,3	4783	3,7	11410	4,5
Total	124540	100	130646	100	255186	100

Fuente: Inventario Forestal 2006.

La polémica en torno al impacto ambiental que generan las plantaciones de pino radiata se remonta a los años 1920; a partir de entonces es tema recurrente que puede perder protagonismo coyunturalmente a favor de otras cuestiones de la actualidad. En cualquier caso, los efectos ambientales de estas grandes masas monoespecíficas han sido objeto de análisis en numerosos estudios y si bien es cierto que ciertos impactos achacados a los pinares fueron desmentidos a comienzos de la década de los años 1980², otros resultan incuestionables, por ejemplo los derivados de la elevada vulnerabilidad de estas resinosas frente al fuego y las plagas: procesionaria, escoltídos y diversos hongos, entre los que se encuentra el *Fusarium circinatum* causante de la epidemia que actualmente registran importantes masas de pinares.

A esos efectos ambientales y, desde luego, económicos sobre las propias formaciones, hay que añadir los costos ocultos procedentes de un elevado número de efectos colaterales que van desde la pérdida de diversidad biológica hasta la artificialización del paisaje, pasando por un conjunto de procesos geoecológicos de carácter grave que se asocian más que a la propia especie, al tipo de manejo empleado en la explotación del pino radiata. El método de aprovechamiento es la *corta a hecho* en una fase, más conocida como *matarrasa*, con extracción del material a partir de un gran número de pistas abiertas en precario y carentes de sistema de drenaje.

No hace falta insistir en el impacto paisajístico que genera este manejo; sin embargo, ésta es sólo la cara visible que presenta el costo ambiental asociado a la agresividad de las mencionadas prácticas. La maquinaria pesada utilizada en las labores de corta y extracción del material provoca importantes alteraciones en el suelo, motivadas por el incremento en su densidad aparente y la consiguiente reducción de su conductividad hidráulica; el resultado es un aumento de los coeficientes de escorrentía ya de por sí elevados. Por otra parte, las labores de decapado y subsolado posteriores a la tala privan al terreno de una mínima cubierta vegetal, desembocando en importantes pérdidas por erosión –han llegado a alcanzarse valores de 140 t ha⁻¹ en las laderas de mayores pendientes sometidas a este tipo de técnicas (Edeso *et al.*, 1998 y 1999).

Lógicamente todo ello provoca cambios en la dinámica hídrica que afectan a la recarga de los acuíferos y alteran, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, los recursos hídricos (Alonso *et al.*, 2001); de hecho, la eliminación de la cubierta forestal y el incremento de los aportes sedimentarios agudizan el riesgo de inundaciones y avenidas, a la vez que aceleran la colmatación de rías y estuarios. Finalmente, la sincronía de edad que presentan muchas de estas plantaciones obliga a una coincidencia en los momentos de tala, agravando coyunturalmente los efectos señalados.

La repercusión ambiental de esta nefasta gestión de los pinares es admitida por la propia administración que, no obstante, de algún modo la justifica y, desde luego, continúa permitiéndola bajo el argumento de que la dominancia de la pequeña explotación obliga a que “...el método de aprovechamiento de esas pequeñas unidades no pueda ser otro que la corta a hecho...” según expone el *Plan Forestal Vasco 1994-2030* (1994, 90).

Se considera que la dominancia de los pequeños predios forestales de 3 ó 4 hectáreas, a su vez divididos en varias parcelas, impide recurrir a manejos ambientalmente compatibles

2 ARANZADI, SOCIEDAD DE CIENCIAS NATURALES (1980): *Estudio ecológico y económico de las repoblaciones de coníferas exóticas en el País Vasco*. Caja Laboral Popular, Mondragón.

al encarecer unos costos de producción comparativamente elevados por causa de las fuertes pendientes y el importante número de días con precipitación. En definitiva, viene a admitirse que los propietarios de esas pequeñas parcelas forestales deban necesariamente recurrir al método de explotación menos costoso, la *matarrasa*, si se quiere que puedan obtener una rentabilidad que haga mínimamente interesante mantener la actividad, toda vez que los precios de la madera de pino han venido cayendo respecto a épocas precedentes.

Ante esas razones, *El Plan Forestal Vasco 1994-2030* propugna la creación de *Unidades de Gestión* basadas en cuencas y subcuencas hidrográficas cuya explotación y manejo técnico se adecue al nivel de erosionabilidad, frente a la gestión individual del pequeño propietario al que lógicamente debería ofrecerse el consiguiente programa de ayudas económicas e incentivos fiscales. Se propone además que todos aquellos montes con riesgo elevado de erosión sean declarados bien *Montes de Utilidad Pública*, bien *Montes Protectores*, figura aplicable a los montes de propiedad particular bajo la que quedarían limitadas las posibilidades de explotación con arreglo al riesgo natural.

Las propias *Directrices de Ordenación del territorio de la CAPV (DOT)* recogieron esa última propuesta a fin de atajar la "...importante alteración de los procesos naturales que operan en el territorio, con aparición de fenómenos erosivos y de deslizamiento de materiales, incendios forestales y sobre todo un notable incremento del riesgo de inundaciones... consecuencia de un proceso histórico de degradación de importantes sistemas naturales en el que destacan la regresión de los bosques autóctonos..." (1997, 108). Como en el caso del *Plan Forestal*, las DOT se limitan a realizar propuestas sin carácter normativo alguno, derivando la cuestión a un futuro *Plan Territorial Sectorial Forestal* que actúe como marco general para la prevención de riesgos naturales, incluyendo el tratamiento vegetal de zonas afectadas por riesgos de erosión o deslizamiento y las necesidades de corrección hidrológica forestal, para lo que tendrá en cuenta las recomendaciones del Plan Integral de Prevención de Inundaciones.

Finalmente, el propuesto *PTS Forestal* ha quedado incluido en el *Plan Territorial Sectorial Agroforestal*, a día de hoy en fase de aprobación inicial. En materia forestal, el *PTS Agroforestal* se limita a establecer una gran categoría de ordenación denominada *Forestal*, aplicable tanto en bosques autóctonos como en plantaciones de especies alóctonas, que remite a las *Normas Forales de Montes* el control de usos y aprovechamientos. En otras palabras, la situación queda exactamente igual que se encontraba, ya que son dichas Normas las que hasta el presente regulan la explotación forestal.

La correspondiente *Norma Foral de Montes* se constituye pues en el marco regulador de la actividad forestal en cada uno de los *Territorios Históricos*. Con un contenido muy similar en los tres casos, se trata de una normativa caracterizada por su falta de concreción y ambigüedad, cuando no por su clara laxitud. Concretamente la *Norma Foral 3/1994* conforma el documento de referencia para el uso forestal en Bizkaia; es como se ha dicho, un documento genérico que se concreta algo más en el desarrollo de decretos posteriores, sin que por ello la permisividad en el uso quede afectada. Por poner sólo algún ejemplo, la distancia mínima que deben respetar las plantaciones de especies tan pirófitas como el pino radiata o el eucalipto respecto a las viviendas se reduce a tan sólo 45 m. (*Decreto Foral n° 101/1994*, 146); el límite que se establece para el uso de maquinaria pesada y eliminación de residuos vegetales se fija en el 60% de pendiente (*Decreto Foral n° 52/95*, 8678)...

A tono con el progresivo incremento de control en materia ambiental, las *Normas Forales de Montes* establecen en los primeros años 1990 aquellos supuestos en que deben realizarse estudios de impacto ambiental; no obstante, la *Evaluación simplificada de Impacto Ambiental* es preceptiva sólo cuando la actuación forestal, repoblación o corta, supera las 5 has. Teniendo en cuenta que la mayoría de las parcelas forestales tienen una dimensión muy inferior a esas 5 has. y que en el caso de parcelas mayores siempre es posible intervenir en distintas fases, la regulación es irrelevante, ya que por debajo de esa superficie sólo es necesario adjuntar un *Informe Ambiental* entendido como “la evaluación más elemental exigible a aquellos proyectos para los cuales la experiencia confirma como de impacto escaso o bajo” (*Decreto Foral 23/1990*). En definitiva, los Departamentos Forales de Montes en quienes finalmente continúa recayendo la competencia en materia de gestión forestal, se han mostrado poco proclives a la aplicación de las propuestas tanto del *Plan Forestal*, como de las propias *Directrices de Ordenación del Territorio*, sin que haya querido exigírseles más desde instancias superiores.

II. LA GESTIÓN FORESTAL EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI

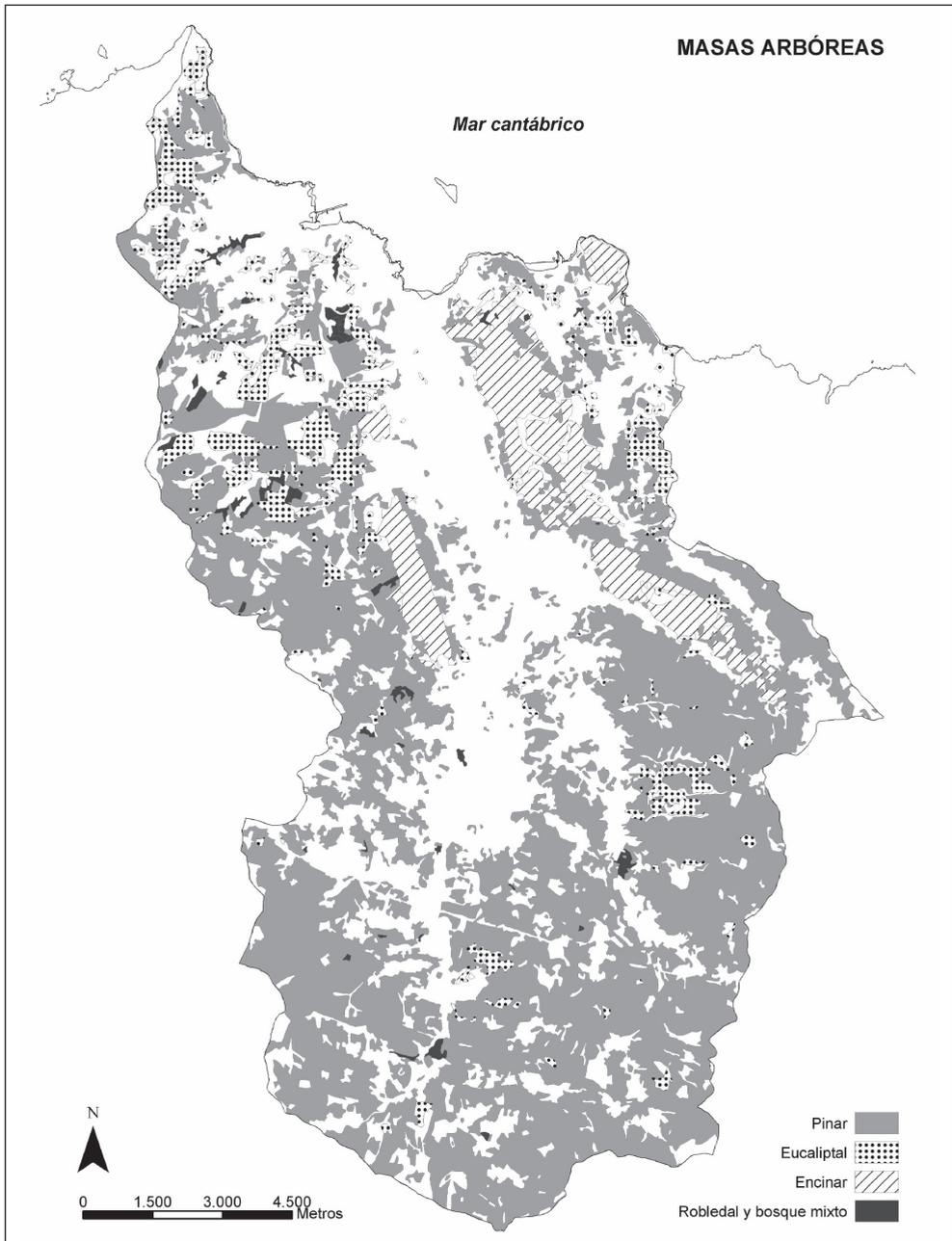
Dadas las circunstancias generales respecto a la regulación en la gestión de pinares que acaba de referirse, la oportunidad que brindaba la *Declaración de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai* como área de ensayo sujeta a su propia regulación forestal suscitó importantes expectativas. Con una superficie de 22.000 has. sobre el litoral vizcaíno, dos tercios de la RBU están ocupados por masas arboladas. De hecho, se trata de un espacio de clara vocación forestal en el que a excepción del fondo del estuario, dominan las fuertes pendientes que unidas a las abundantes precipitaciones, ocasionalmente intensas, y a la presencia de litologías vulnerables frente a los procesos de ladera —lutitas y areniscas de carácter flyschoides— definen un elevado grado de peligrosidad ambiental frente a la erosión y los movimientos en masa.

Cuadro nº 2
SUPERFICIE ARBOLADA EN LA RBU, 2006

	Has.	%
Coníferas	9632	65,5
Eucaliptos	1495	10,2
Bosque mixto	1725	11,7
Encinares	1545	10,5
Otras	312	2,1
Total	14709	100,0

Fuente: Inventario Forestal 2006.

Figura 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS MASAS FORESTALES EN LA RBU



Fuente: Inventario Forestal, 1996. Elaboración I. Moro.

El dominio de los arbolados reduce teóricamente los riesgos de erosión; no obstante, el 75% de la superficie arbolada está constituida por plantaciones productivistas, principalmente pinares. Con excepción del encinar cantábrico, los bosques autóctonos ocupan una reducida superficie respecto a su área de distribución potencial, repartida en un conjunto de pequeñas manchas de robledales y bosques mixtos que se intercalan en un continuo de pinares. El pino radiata prácticamente ocupa la mitad de la superficie total de la RBU; la consecuente agudización de riesgos se materializa, por ejemplo, en las más de 2.000 has. de pino que destruyeron los incendios de 1989, en la rápida colmatación de la ría... En definitiva, por su extensión y problemática de manejo asociada, la búsqueda de una adecuada ordenación y gestión de las plantaciones forestales se constituyó en uno de los objetivos básicos del *Plan Rector de Uso y Gestión* de 1993.

1. La regulación forestal en el PRUG de 1993

El *Plan Rector de Uso y Gestión* del que se dota Urdaibai en 1993 es un documento comprometido y ambicioso en el que adquieren particular relevancia las *Directrices para la ordenación forestal*, dada la extensa superficie a la que van dirigidas. Sin dejar de contemplarse la explotación forestal como una de las grandes oportunidades de Urdaibai, se pretende una ordenación hidrológico-forestal que reduzca el elevado riesgo de deterioro ambiental, en el convencimiento de que una explotación racional además de constituirse en un indudable factor de renta, puede rendir importantes beneficios ambientales.

Desde esos presupuestos se plantean dos líneas de actuación prioritarias:

- Máxima protección a los bosques de especies autóctonas, con incremento de su superficie y recuperación de los bosques de ribera.
- Control de la actividad forestal productiva, referida tanto al tipo de manejo como a su localización y extensión territorial.

Tales objetivos se concretan en la regulación de los actos de uso del suelo sobre las distintas áreas en que fue zonificado el conjunto el *suelo no urbanizable*, según sus valores ambientales y su capacidad de acogida. Como otras Reservas de la Biosfera, las Directrices estructuran el territorio de Urdaibai en una *Zona núcleo* que acoge las muestras de ecosistemas naturales mínimamente alterados, en este caso asimilables con las *Áreas de especial protección* (véanse cuadro y mapa adjuntos); la *Zona tampón*, en torno al núcleo e identificable con las *Áreas de protección*, y una *Zona de transición* que debe acoger los usos relacionados con el desarrollo, constituida por el resto de las áreas zonificadas en la RBU.

La estrategia de ordenación se centró en proteger específicamente el fondo de la cuenca –estuario, marismas, litoral y encinares cantábricos–, las zonas altas de cabecera, las regatas y cauces que constituyen la red de drenaje y de corredores ecológicos y el patrimonio arqueológico, en tanto que para las zonas medias y laderas se propone un nivel de protección menos estricto.

El uso forestal productivo presenta un tratamiento diferenciado en cada una de las áreas delimitadas; desde luego, no se permitía en ninguna de las *Áreas especialmente protegidas*, donde sin embargo existen unas 160 has. que consecuentemente estaban llamadas a

Cuadro nº 3
ZONIFICACIÓN DE URDAIBAI, PRUG 1993

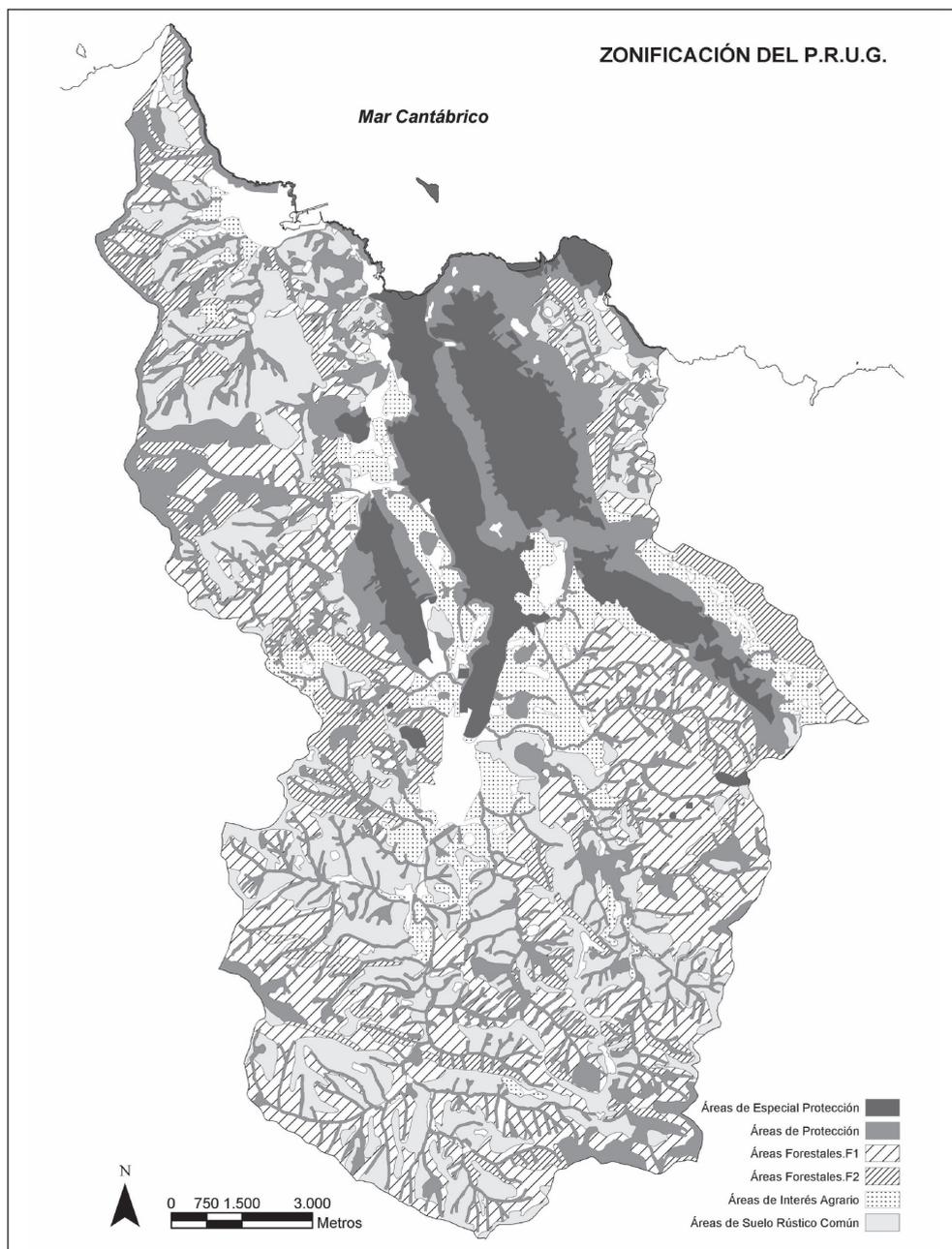
Áreas de especial protección	<i>Área de la ría (P.0; P.1; P.2; C.1)</i>
	<i>Área del litoral (C.2)</i>
	<i>Área de encinares cantábricos (P.3)</i>
	<i>Áreas de interés arqueológico (Y.C; Y.A)</i>
Áreas de protección	<i>Zona de protección del litoral, márgenes de arroyo, alto interés naturalístico, paisajístico e histórico (P.4)</i>
	<i>Zona de protección de encinares cantábricos, bosquetes naturales y suelos con riesgo de erosión muy alto (P.5)</i>
	<i>Zona de protección paisajística, territorios de alta vulnerabilidad social y escenografía (P.6)</i>
	<i>Edificaciones, instalaciones y conjuntos de interés histórico-artístico y cultural-paisajístico (P.7)</i>
Áreas de interés agrario	<i>Zona sobre vega (A.1)</i>
	<i>Zona sobre acuíferos (A.2)</i>
	<i>Zona de interés agrario (A.3)</i>
Áreas Forestales	<i>Áreas con riesgo de erosión moderado (F.1)</i>
	<i>Áreas con riesgo de erosión muy elevado (F.2)</i>
<i>Áreas de núcleos de población (N.S.; N.R.)</i>	
<i>Áreas de Suelo Rústico Común (S.R.C.)</i>	
<i>Áreas de Sistemas (I.S.; E.R.C.)</i>	

desaparecer. En las *Áreas de protección* el objetivo de la actividad forestal propuesta era la conservación y regeneración del bosque natural, de manera que las plantaciones forestales existentes en las áreas P4, P5 y P6 –2.103, 578 y 452 has. respectivamente–, deberían ser sustituidas por formaciones autóctonas.

Por lo que respecta al resto de áreas, genéricamente *Áreas de transición*, se toleraba la actividad forestal aunque imponiéndosele distintas limitaciones. Así en las *Áreas de interés agrario* (A1, A2, A3), cuyo uso global o predominante debía ser el agrícola y donde en conjunto existen 366 has. de plantaciones foráneas, se toleraban las existentes limitándose su ampliación.

Sobre las *Áreas forestales*, en tanto que en las F1, con 4.115 has. de plantaciones, se permitía el uso forestal productivo dado su riesgo moderado de erosión, en las F2, con riesgo de erosión muy elevado, el uso forestal debía tender a la conservación y regeneración del bosque natural, objetivo que implicaba la desaparición de las 1.167 has. de plantaciones existentes a la hora de redactarse el PRUG 93. Por último, y a los efectos que aquí interesan,

Figura 2
ZONIFICACIÓN PROPUESTA POR EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DE LA R.B.U.



Fuente: PRUG Urdaibai, 1993. Elaboración I. Moro.

restan por considerar las *Áreas de suelo rústico común*, que se identifican con la tradicional campiña generada por el caserío vasco y constituida por los típicos usos agrarios y forestales que acogen 2.199 has. de pinares y eucaliptales; la limitación más relevante que se impone al uso forestal productivo es la obligatoriedad de alejarse 150 m. de las edificaciones existentes, normalmente caseríos.

En definitiva, de acuerdo con el PRUG 93 debían eliminarse a favor de otros usos, en general también forestales aunque no productivistas, unas 4.500 has. de plantaciones, a falta de considerar la afección de ciertas normas como la ya señalada de distanciar los pinares 150 m. de las edificaciones. No obstante, ciertas ambigüedades en la redacción permitieron interpretaciones alternativas que elevaban o descendían el número de hectáreas de pinar llamadas a desaparecer. Así por ejemplo, la *Asociación de Forestalistas de Bizkaia*³ en una lectura más acorde con sus intereses rebajaba en unas 1.000has. la cifra señalada, al entender que las plantaciones forestales ubicadas en las áreas P5 y P6, si bien debían limitar su extensión a la existente a la hora de redactarse el PRUG, podían mantenerse al no entrar en contradicción con su objetivo general (Azpitarte, 2001). Por el contrario, el sindicato agrario ENHE elevaba la superficie de plantaciones que deberían eliminarse hasta las 7.400 has., estimando que las ubicadas en las *Áreas de interés agrario* (A1, A2, A3) y en el *Área de suelo rústico común* (SRC) eran incompatibles con sus respectivos objetivos generales.

Además de delimitar las áreas en las que podía desarrollarse el uso forestal productivo, el PRUG pretendió incidir también sobre el tipo de manejo a que se someten esas masas forestales. A partir de las *Directrices para la Ordenación Forestal* se propugna el uso cuidadoso de maquinaria pesada, el alargamiento de turnos de corta, el diseño de repoblaciones adaptadas a la topografía, la diversificación de hábitats mediante la alternancia de las plantaciones con zonas despejadas para el pastoreo y plantaciones de frondosas de crecimiento mediodento en los márgenes de las parcelas y pistas de acceso... No obstante, todo ello no pasaba de ser un catálogo de buenas prácticas al carecer de normativa asociada.

La excepción venía dada únicamente por la norma que limita la superficie continua máxima que puede ser afectada por *cortas a hecho*. Según el Art. 93 del Capítulo VII de las Normas de ordenación directa para las *Áreas de Protección, Interés Agrario y Forestales*: “Dentro de los usos forestales quedan totalmente prohibidas las *cortas a hecho* o *matarrasa* en superficies continuas superiores a 5 Has. o en terrenos con riesgo evidente de erosión...”. A fin de realizar una primera aproximación a la incidencia real de dicha norma, se ha efectuado un análisis de los expedientes que el *Servicio de Montes* de la *Diputación Foral de Bizkaia* (DFB) obligatoriamente abre ante cualquier solicitud para realizar un aprovechamiento forestal.

La muestra se ha centrado temporalmente en los diez años de vigencia del PRUG 93 y espacialmente en los municipios de Muxika y Mendata, ambos en la cabecera del río Oka, con importantes superficies dedicadas a las plantaciones forestales. Según la documentación facilitada, entre 1993 y 2003 se abrieron un total de 1.108 expedientes mediante los que el *Servicio de Montes* autorizaba el correspondiente aprovechamiento: “corta a hecho” o “clara”.

3 Colectivo de propietarios forestales de Bizkaia surgido en 1982.

Cuadro nº 4
SUPERFICIE DE P. RADIATA INTERVENIDA EN MUXIKA Y MENDATA SEGÚN TIPO DE
APROVECHAMIENTO, 1993-2003

Has.	Cortas a hecho	Claros	Total
>5Has.	93,9	823,15	916,65
<5Has.	674,78	1009	1684,04
Total	768,68	1832,15	2600,69

Fuente: Expedientes de montes particulares, elaboración propia.

Agrupando los datos según el tamaño de la parcela sobre la que se ha solicitado aprovechamiento de acuerdo con el umbral de las 5 has. establecido en el PRUG 93, resulta que de un total de 2.600 has. de pinares sometidas a algún tipo de aprovechamiento en Muxika y Mendata, aproximadamente un tercio se realizó sobre superficies continuas superiores a las 5 has., resultando que sobre ese tercio de pinares la intervención mayoritaria fueron los *aclareos*; no obstante, en un 10% de los casos se autorizan *matarrasas* atendiendo argumentos relativos a daños en el arbolado por pedrisco, incendio...

Habría sido deseable realizar también una valoración de la incidencia que en el manejo forestal han tenido las limitaciones de uso establecidas por el PRUG 93 en cuanto a limitar las cortas a hecho en áreas con riesgo evidente de erosión; sin embargo, no es posible disponer de los datos catastrales que permitirían identificar las parcelas forestales intervenidas sobre la correspondiente zonificación establecida por el PRUG 93.

En todo caso, existe constancia del incumplimiento de esas regulaciones; el *Patronato de Urdaibai* ha interpuesto una treintena de denuncias por esa causa y las infracciones podrían haber sido más, ya que este órgano carece de los instrumentos necesarios para un control eficaz. En definitiva, "Se tiene... la opinión de que el PRUG es contrario a las tendencias que interesan al sector forestal, y que las prácticas forestales más negativas para los valores ambientales, aún estando prohibidas legalmente... se siguen realizando habitualmente" (Alo-nsó *et al.*, 2001,192).

Efectivamente, el sector forestalista dejó claro desde un primer momento su malestar respecto a las limitaciones interpuestas por el PRUG a la explotación de montes, poniendo de manifiesto las consecuencias socioeconómicas pero también ambientales que las mismas llevaban aparejadas. En este sentido, la *Asociación de Forestalistas* auguraba el abandono de los montes desnudos una vez realizada la corta de los actuales pinares, dado que el propietario particular no encontraría aliciente para realizar una inversión que no tiene retorno al menos en 100 años, tal como sucedería con las repoblaciones a base de especies autóctonas. La movilización de los propietarios forestales agrupados en la *Asociación Jabeak* culminará en la modificación no ya sólo del PRUG, sino de la propia *Ley de Urdaibai*. Quizá los redactores del PRUG 93 no valoraron suficientemente el hecho de que el 92% de los montes de la Reserva son privados.

2. La modificación del PRUG de Urdaibai en 2003

En Euskadi, la cuestión forestal se ha constituido en *caballo de batalla* para muchos de los genéricamente denominados Espacios Naturales Protegidos. No debe extrañar esta circunstancia si se considera que la mayor parte de ellos incluyen importantes extensiones de montes poblados por pinares, hecho frente al que los correspondientes planes de ordenación han intentado, por una parte, limitar su monoespecificidad y, por otra, paliar un manejo cuya agresividad ambiental está fuera de duda. Ambos intentos chocan con el interés de la propiedad privada dominante que ve mermados sus derechos y reclama su restitución o las compensaciones económicas correspondientes.

En el caso de Urdaibai, el descontento generado tras la redacción de un PRUG en la que tuvo escasa participación la población local en general y el sector primario en particular, culmina con la creación de una plataforma de presión, la *Asociación de propietarios Jabeak*, que concita los apoyos de los poderes políticos municipales y culmina en la creación de una *Comisión sobre el Sector Primario de Urdaibai*, en la que además de los Departamentos de la Administración con competencias en ordenación, medio ambiente y agricultura, participan la *Asociación de productores forestales de Bizkaia* y distintos sindicatos agrarios. Tras nueve meses de reuniones, en las que se estudia y analiza el entonces vigente *Plan Rector de Uso y Gestión* a fin de acercar posiciones en torno a su interpretación, el 10 de diciembre de 1996 se elabora un *Dictamen final* en el que se recogen las consideraciones y acuerdos que se elevarán a la Presidencia del Patronato de la RBU para su ulterior traslado a los estamentos procedentes.

El llamado *Dictamen del Sector Primario* propone en primer lugar que en la composición futura del órgano gestor de la RBU aparezca representado "... el sector primario, a través de aquellos que representan a quienes efectivamente cultivan aprovechan y cuidan el suelo rústico de Urdaibai", solicitando para ello al Parlamento Vasco la modificación de la propia *Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de Urdaibai*. La ley se modifica en 1997, *Ley 15/1997*, de manera que se altera la composición del Patronato duplicando la participación de los Ayuntamientos, que pasan a contar con 6 representantes, e incorporándose el sector primario con tres representantes, sobre los 23 miembros con derecho a voto que lo componen.

Si respecto a esta modificación poco se puede objetar, porque efectivamente son las actividades agrogranaderas y forestales las gestoras principales del suelo no urbanizable en la RBU y, en consecuencia, sólo cabe que estén debidamente representadas, no sucede lo mismo con las ocho modificaciones al PRUG propuestas en el *Dictamen del Sector Primario*. En realidad, más que del sector primario, se trataba del *Dictamen del Sector Forestal* ya que siete de las propuestas tienen que ver con la eliminación de regulaciones que implicaban recortes a la actividad forestal productiva. En febrero de 2003 de el PRUG de Urdaibai se modifica a fin de recoger la totalidad de las propuestas elevadas.

Siempre a favor de los planteamientos forestalistas, resulta que en las *Áreas de Protección* (P4, P5 y P6) si el PRUG del 93 proponía como objetivo de la actividad forestal la conservación y regeneración del bosque natural, con lo que implícitamente se desestimaban las plantaciones, en la modificación se incluyen sendos puntos en los que se admite el mantenimiento del uso forestal existente en las áreas P5 y P6. En cuanto a las áreas P4, *Áreas de protección del litoral y de márgenes y riberas*, la banda destinada a dicha protección pasa de

25 a 5 metros, liberándose para la explotación forestal una amplia zona antes destinada a la reconstitución de los bosques de ribera.

Por lo que respecta a las *Áreas de interés agrario* y al *Suelo Rústico Común*, la mayor restricción venía dada por la necesidad de guardar una distancia de seguridad de 150 m. entre las plantaciones y las edificaciones residenciales; esta norma, habida cuenta el hábitat disperso propio de la RBU, suponía una sustracción de suelo considerable que en la modificación del PRUG se reduce, al rebajarse esa distancia a 90m, a pesar de las consecuencias que la proximidad de las plantaciones a las viviendas puede acarrear en caso de incendio. Además, se explicita para ambas áreas la pertinencia del uso forestal, en un intento por evitar las divergencias de interpretación que suscitaba el texto anterior.

Finalmente, en cuanto a las *Áreas forestales*, las restricciones se establecían en aquellas con riesgo de erosión elevado, sobre las que el PRUG de 1993 proponía la creación de bosques protectores a partir de un uso forestal tendente a la conservación y regeneración del bosque natural; la *Modificación* acepta que en esas áreas figure entre los actos de uso del suelo el cultivo forestal, aunque se limitan las técnicas que acentúen la erosión del suelo. En este último caso, al igual que en las *Áreas de Protección* las *cortas a hecho* quedan sujetas al informe *preceptivo, aunque no vinculante*, que dicte la Comisión Permanente del Patronato. Por último, desaparece la restricción relativa a la prohibición de *matarrasas* en superficies continuas superiores a 5 has., si bien se solicitará informe al Patronato de la RBU, que deberá circunscribirlo a los aspectos medioambientales y cuyo dictamen tampoco será vinculante.

En definitiva, la Modificación del PRUG supone una flexibilización del control planteado en 1993 sobre la actividad forestal, de manera que su actual redacción no presenta diferencias relevantes en su regulación respecto al resto de Bizkaia. En otras palabras también el PRUG de Urdaibai se pliega a las Normas Forales de Montes, renunciando para ello a algunos de sus principios inspiradores. Se había realizado una apuesta cabal ambientalmente sin contar con el *dueño del monte*.

III. CONCLUSIONES

Como en otros muchos espacios protegidos, en Urdaibai se cometió el error de marginar a la población local en la redacción de su *Plan Rector de Uso y Gestión*. Como espacio plenamente humanizado, era inexcusable una participación suficiente de la población en general y, en particular, de aquella que de hecho gestiona el *suelo no urbanizable* de la *Reserva*. La producción forestal intensiva ocupa más de la mitad del territorio en Urdaibai; en consecuencia, su ordenación pactada con los agentes implicados directa o indirectamente en su desarrollo debería haber sido objeto del mayor celo.

Limitar los derechos de uso sobre montes mayoritariamente privados, –la propiedad pública no alcanza las 500 has. en el conjunto de la RBU–, es complicado si no se dispone del presupuesto necesario. No es fácil convencer al propietario forestal de que no puede mantener las mismas prácticas que venía realizando en los últimos 50 años y, más aún, que continúan llevándose a cabo al otro lado de una frontera imaginaria, donde existen las mismas condiciones ambientales y se generan los mismos supuestos impactos que, sin embargo, dentro de la RBU resultan inadmisibles.

Desde luego, es legítimo regular un uso o un tipo de manejo que causa serios perjuicios medioambientales; a nadie sorprende la normativa crecientemente restrictiva que viene aplicándose al sector industrial, pero en su caso, debería implementarse al conjunto de un territorio donde las condiciones de los montes y de la explotación forestal que en ellos se practica no difiere de las existentes en Urdaibai. De otra manera, aquel fragmento territorial sobre el que pretendan imponerse excepciones siempre estará legitimado en su protesta salvo que se compense su pérdida de renta⁴.

La Modificación del PRUG de Urdaibai en el año 2003, cuya motivación principal no es otra que aceptar las reivindicaciones planteadas por el sector forestalista, tiene consecuencias que trascienden los límites de la propia RBU. Por una parte, ese sector productivo ve salvaguardados hasta un punto más que razonable sus intereses en la *Reserva*, y lo que es más importante, ve frenadas unas regulaciones de uso y manejo cuyo ejemplo hubiera podido extenderse al conjunto del territorio. Por otra parte, la modificación del PRUG, un documento que nacía con vigencia indefinida para gestionar el espacio protegido más emblemático de la Comunidad Autónoma, ha causado un profundo desánimo en los sectores sensibilizados por la afección ambiental que la actividad forestal intensiva genera.

Por último, cabe preguntarse sobre la finalidad que se persigue con la declaración de espacios protegidos; habrá que aclarar si se trata de salvaguardar los valores ambientales de un determinado territorio estableciendo modelos de gestión sostenibles que eviten impactos irreversibles, o si se trata simplemente de estrategias políticas apoyadas en discursos bienintencionados y herramientas legales carentes de compromiso ambiental real⁵.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, G. *et al.* (2001): “Problemas ambientales asociados a las prácticas forestales que se realizan en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai”. *VI Jornadas de Urdaibai sobre desarrollo sostenible: Conservación, uso y gestión de los sistemas forestales*. Bilbao, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco & UNESCO Etxea, págs. 189-194.
- ARANZADI; SOCIEDAD DE CIENCIAS NATURALES (1980): *Estudio ecológico y económico de las repoblaciones de coníferas exóticas en el País Vasco*. Caja Laboral Popular, Mondragón, 435 pp.

4 Entre otros acuerdos recogidos en el Dictamen del Sector Primario de Urdaibai se solicita “... al pleno del Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai así como a las instituciones públicas intervinientes en la RBU, para que en el marco de la legalidad vigente, garanticen la efectiva compensación indemnizatoria ante todos los supuestos individualizados e individualizables de vinculaciones o limitaciones singulares en sus bienes y derechos legítimos. Estas compensaciones deberán ser simultáneas a la imposición de tales limitaciones singulares que excedan del deber legal de soportar las mismas” (1996, 13).

5 No deja de sorprender que finalmente sea el voluntariado quien realice los únicos intentos en la búsqueda de alternativas al actual sistema de explotación forestal en el País Vasco. Distintas entidades como la *Federación de voluntariado ambiental “Galtzagorri Bolondresak”*, el sindicato EHNE o la Empresa *Errotuz*, en el convencimiento de que existen otros modelos de cultivo forestal ambientalmente sostenibles y económicamente rentables, han puesto en marcha distintos proyectos piloto. El objetivo es obtener información acerca de distintos sistemas de explotación y gestión con especies frondosas autóctonas de turno medio y elevada cotización en el mercado –arce, abedul, cerezo...– con el fin de realizar un servicio de extensión agraria en materia forestal dirigida a los agentes implicados en el sector: propietarios, empresas...

- AZPITARTE, J. (2001): “La afección de la declaración de los espacios naturales protegidos a la actividad forestal. El caso de Urdaibai”. *VI Jornadas de Urdaibai sobre desarrollo sostenible: Conservación, uso y gestión de los sistemas forestales*. Bilbao, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco & UNESCO Etxea, págs. 177-182.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (1990) *Decreto foral 23/1990, de 8 de mayo, sobre Normas Provisionales de Evaluación de Impacto Ambiental por actuaciones agropecuarias y forestales que afectan al medio natural del Territorio Histórico de Bizkaia*. BOB, 118 de 5 de junio de 1990.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (1994) *Norma Foral 3/1994, de 2 de Junio de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos*. BOB, 123 de 28 de junio de 1994, págs. 7839-7873.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (1994) *Decreto Foral 101/1994 de 20 de diciembre, por el que se determinan las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes*. BOB, 4 de 5 de enero de 1995, págs. 145-147.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (1995) *Decreto Foral 52/95 de 30 de mayo, sobre Autorización de Repoblación Forestal en montes públicos no catalogados y particulares no protectores*. BOB, 115 de 16 de junio de 1995, págs. 8677-8679.
- EDESOS, J.M.; MERINO, A.; GONZÁLEZ, M.J. & MARAURI, P. (1998): “Manejo de explotaciones forestales y pérdida de suelo en zonas de elevada pendiente del País Vasco”. *Cuatrenario y Geomorfología*, nº 12, págs.105-116.
- EDESOS, J.M.; MERINO, A.; GONZÁLEZ, M.J. OURO, G. & MARAURI, P. (1999): “Pérdidas de suelo en laderas sometidas a distintos manejos forestales”. *V Jornadas de Urdaibai sobre desarrollo sostenible. Investigación aplicada a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*. Bilbao, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco & UNESCO Etxea, págs. 203-208.
- GOBIERNO VASCO (1993): *Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*. BOPV, 235 de 7 de diciembre de 1993, págs. 10.810-10.949.
- GOBIERNO VASCO (1994): *Plan Forestal Vasco*. 1994-2030. Departamento de Agricultura y Pesca, Gobierno Vasco, 198 pp.
- GOBIERNO VASCO (1996): *Dictamen de 10 de Diciembre de 1996 de la Comisión sobre el Sector Primario de Urdaibai*. Inédito, 15 pp.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación Territorial*. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Vitoria, 335 pp.
- GOBIERNO VASCO (2005): *Plan Territorial Sectorial Agroforestal. Aprobación Inicial*. Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria, 128 pp.
- GOBIERNO VASCO (2003): *Modificación del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*. BOPV, 46 de 5 de marzo de 2003, págs. 3.383-3.386 y Anexo.
- GRUPO SECTORIAL AGROPECUARIO Y FORESTAL (1997): *Nota de la reunión del Grupo Sectorial Agropecuario y Forestal, celebrada el día 23 de Abril de 1997 en el Palacio Udetxea (Gernika-Lumo)*. P.A.D.A.S., 6 pp., inédito.
- MERINO, A.; OURO, G. & EDESOS, J.M. (1997): “Efectos de las técnicas de preparación del terreno sobre las propiedades de los suelos en plantaciones forestales” *Revista de la Sociedad Española Ciencia del Suelo*, nº 3-2, págs. 347-358.

- SCHMITZ, M.F. et al. (1998): "Changes in land use in Northern Spain: Effects of forestry management on soil conservation". *Forest Ecology and Management*, n° 109, págs. 137-150.
- VV.AA. (2001): *VI Jornadas de Urdaibai sobre desarrollo sostenible: Conservación, uso y gestión de los sistemas forestales*. Bilbao, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco & UNESCO Etxea. 261 pp.