

INFORME DEL COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES
SOLICITADO POR LA CONSEJERÍA DE DESARROLLO RURAL Y RECURSOS NATURALES
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Madrid, 10 de octubre de 2016

En relación con la petición de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, de fecha 7 de septiembre, de informe a las Proposiciones de Ley de reforma de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, que modificarían los artículos 66.2, 90 y 91 sobre acotamientos al pastoreo, el Colegio de Ingenieros de Montes

INFORMA:

El nuevo texto propuesto para el Artículo 66.2 establece:

*“La Consejería competente en materia forestal acotará temporalmente los montes incendiados de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo mínimo de un año, que podrá ser levantado por autorización expresa de dicho órgano, **quedando excluido el pastoreo.**”*

Al respecto, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, indica lo siguiente:

Artículo 50.2. El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.

Y la versión original de la Ley, publicada en el BOE el 22 de noviembre de 2003 establecía:

Artículo 50.2. El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.

Donde el legislador hizo mención expresa del pastoreo, como uno de los aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración.

La referencia expresa al pastoreo entre las actividades incompatibles con la regeneración se retiró de la Ley nacional en 2015 a propuesta de la Junta de Andalucía, con el argumento de que el ganado es a menudo beneficioso para regenerar un monte, por lo que *no se debe prohibir en todos los casos*.

Pero de ahí a la propuesta de modificación de la ley asturiana, que cerraría la puerta a los acotados al pastoreo, media un abismo, y supondría reconocer que el pastoreo no es, en ningún caso, una actividad incompatible con la regeneración de la vegetación de los montes quemados.

El Diccionario de la Real Academia Española define el pastoreo como la acción de *“Llevar los ganados al campo y cuidar de ellos mientras pacen”* y pacer como *“Dicho del ganado: Comer en los campos, prados, montes y dehesas.”*

El Diccionario Forestal, publicado en 2005 por la Sociedad Española de Ciencias Forestales, define el pastoreo como *“el acto de comer en pié el ganado doméstico o la fauna silvestre cualquier clase de vegetación. En particular, el acto de comer hierba los animales, en contraste con el ramoneo.”*

Por lo tanto, el pastoreo supone, por un lado, la presencia y tránsito de los animales por las zonas de pasto, y por otro, la ingesta de la vegetación existente, previo corte o arranque de las partes de la planta que se ingieren.

El pastoreo de los terrenos quemados tiene el indiscutible efecto de retrasar la recuperación de la cubierta vegetal, ampliando el periodo de tiempo durante el que el suelo queda desprotegido y susceptible a la erosión por el agua o el viento.

Pero además, la presencia y tránsito de los animales puede provocar compactación y la aparición de franjas desprovistas de vegetación, que son particularmente patentes en situaciones de ladera con elevada carga de animales.

La magnitud de los efectos depende de múltiples factores y en particular de:

- 1.-Las características del incendio y el grado de alteración de la vegetación y del suelo y concretamente de la fecha e intensidad del incendio y de la estructura previa de la vegetación.
- 2.-La pendiente, la exposición y la litología del terreno.
- 3.-La cuantía y especies de los animales.
- 4.-El periodo del pastoreo.
- 5.-El régimen pluviométrico.

Y lógicamente hay circunstancias muy diversas que provocan el que los efectos puedan ser prácticamente insignificantes o motivar una degradación profunda del pastadero por pérdida del suelo y la cubierta.

Los suelos forestales españoles han sido secularmente degradados como consecuencia de la deforestación y de la recurrencia de ciclos de incendio y pastoreo, y por ello no es de extrañar que desde el Fuero Juzgo, pasando por numerosas ordenanzas locales, la normativa nacional haya limitado el pastoreo de los terrenos quemados.

El acotado de los montes tras incendios, y particularmente al pastoreo, es una medida con un profundo arraigo en la normativa nacional, de la que se han encontrado los siguientes antecedentes en la Gaceta de Madrid, antecedente del Boletín Oficial del Estado:

- Real Orden Circular de **20 de enero de 1847**, que tras un incendio obligaba a acotar al ganado durante seis años y a repoblar la superficie quemada, y que hubo de ser «recordada» en sucesivas ocasiones —mayo y junio de 1850, 1852 y 1856— y estuvo vigente hasta final de siglo.
- Real Orden de **5 de mayo de 1881**, que da normas para la previsión y extinción de incendios en los montes”
- Real Orden de **10 de octubre de 1902** sobre suspensión de aprovechamientos en montes incendiados.
- Real Orden de **11 de enero de 1926** sobre acotamientos de terrenos en montes públicos.

Y en la normativa forestal reciente los acotados estaban previstos en el Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, en desarrollo del artículo 70 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957.

El artículo 395 del Reglamento de Montes establecía, con buen criterio técnico:

Los aprovechamientos en los montes en explotación afectados por algún incendio se regularán técnicamente para conseguir, en el menor tiempo posible, la reconstrucción de sus existencias. A tal fin, las cortas y el pastoreo se reducirán hasta el límite compatible con el tratamiento establecido para el predio.

Posteriormente, la primera ley de incendios forestales de España, la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales (Ver: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1968-1447) incluía un título IV, de “**Medidas reconstructivas**”, que establecía:

Artículo dieciséis.

Al Ministerio de Agricultura corresponde dictar las medidas de carácter reconstructivo encaminadas a la restauración de la riqueza forestal destruida por los incendios.

Artículo diecisiete.

A tales efectos, el Ministerio de Agricultura queda facultado para disponer:

a) En todos los montes afectados por los incendios, cualquiera que sea su régimen de propiedad:

Uno. La regulación de los aprovechamientos para lograr la regeneración de la zona siniestrada, en especial por lo que afecta al pastoreo, que podrá ser suprimido totalmente.

Dos. La aplicación, en su totalidad o parcialmente, del importe de las productos afectados susceptibles de aprovechamiento, a la reconstrucción de la propia zona incendiada.

El Reglamento de la Ley de Incendios Forestales, aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, (Ver: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1973-208>), en su artículo 83, indica:

Se podrá establecer el acotamiento al pastoreo de la zona afectada por el incendio, o de parte de ella, por el tiempo que se juzgue indispensable, llegando, si fuese preciso, a su total supresión.

Cabe concluir por tanto, que **la normativa nacional ha considerado oportuno, durante más de 150 años, que la administración dispusiera de una medida que permitiera regular los aprovechamientos de terrenos quemados para facilitar la recuperación de la vegetación.** Y en numerosas ocasiones, el legislador ha hecho referencia expresa al aprovechamiento pastoral, seguramente por tratarse de uno de los aprovechamientos más habituales de los montes españoles, pero probablemente también por la estrecha relación existente entre las quemadas de pastos y los incendios forestales.

La justificación de la medida parece ser en todos los casos el facilitar la recuperación de la vegetación, algo que resulta técnicamente coherente.

No se han localizado normas que consideren el acotado como una medida sancionadora o punitiva.

Por otro lado, la normativa agrícola y ganadera, vinculada a la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea ha incorporado recientemente el concepto de **Buenas Prácticas Agrarias**, cuyo cumplimiento es requerido para poder acceder a las ayudas directas que se conceden a agricultores y ganaderos.

El Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común¹, incorporó en su

¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2004/12/24/pdfs/A41690-41698.pdf>

artículo 4 las “*buenas condiciones agrarias y medioambientales*”, entre las que incluían las cuatro siguientes:

1. Condiciones exigibles para evitar la erosión.

- a) Laboreo adaptado a las condiciones de la pendiente.
- b) Cobertura mínima del suelo.
- c) Mantenimiento de las terrazas de retención.

2. Condiciones exigibles para conservar la materia orgánica del suelo.

Gestión de rastrojeras y de restos de poda: Deberá respetarse la prohibición de quema de rastrojos en todo el ámbito nacional, salvo que, por razones fitosanitarias, sea promovida por la autoridad competente o autorizada por ella. La quema, que deberá ser autorizada, estará condicionada al cumplimiento de las normas establecidas en materia de prevención de incendios, y en particular, las relativas a la anchura mínima de una franja perimetral cuando los terrenos colinden con terrenos forestales.

3. Condiciones exigibles para evitar la compactación y mantener la estructura de los suelos.

Utilización de la maquinaria adecuada.

4. Condiciones exigibles para garantizar un mantenimiento mínimo de las superficies agrícolas.

a) Protección de los pastos permanentes: No se podrán quemar ni roturar los pastos permanentes, salvo para labores de regeneración de la vegetación, y ***en el caso de regeneración mediante quema será necesaria la previa autorización y el control de la Administración competente.*** En todo caso, *será obligatoria la adopción de medidas destinadas a la protección del arbolado en la zona de la quema y su entorno.*

Por primera vez, la normativa agraria nacional tomaba conciencia de la vinculación entre malas prácticas agrarias e incendios forestales y prohibía tanto las quemas de rastrojos, que tantos incendios han provocado en las comarcas cerealistas, como las quemas de pastos, que tantos incendios han causado en los territorios de montaña.

Con buen criterio, se exceptuaban las quemas autorizadas para regeneración de la vegetación o quemas controladas, a las que más adelante se hace referencia.

Más recientemente, para el actual período de programación, el **Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o**

pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola², requiere el mantenimiento de la materia orgánica del suelo mediante prácticas adecuadas y como “Buena Condición Agraria y medioambiental de la de tierra” mantiene la prohibición de la quema de rastrojos.

Sorprende que no se haga referencia en esta ocasión a la quema de pastos, cuando el déficit de materia orgánica de los suelos en pastos de montaña es bastante superior al de los suelos de cereal en llanura.

Es fundamental tener en consideración que el fuego es una de las primeras herramientas de que ha dispuesto el hombre para el manejo de la fauna y de los hábitats.

Está probado y recogido en numerosas publicaciones científicas que los hombres prehistóricos utilizaban el fuego como herramienta de caza, para provocar movimientos de la fauna y más concretamente para renovar los pastizales que sustentaban a rebaños de herbívoros, cuya carne, hueso y pieles, les interesaba.

Desde el Neolítico y el desarrollo del manejo ganadero, el fuego ha sido utilizado como herramienta pastoral, para la eliminación del bosque, para la creación de terrenos de pasto y para la regeneración de pastizales.

La relación entre las quemas pastorales descontroladas e incendios forestales es bien conocida, desde tiempos remotos y son innumerables las ordenanzas locales históricas que prohíben el uso de las quemas pastorales por el constatado riesgo de incendio que conllevaban. Y una gran parte prohibían el pastoreo posterior a los causantes de los incendios, en este caso sí como medida sancionadora, pues llegaba a incluirse en el castigo a sus descendientes.

El análisis de las causas de incendios forestales que desde 1970 realiza la administración forestal española ha permitido identificar “las quemas para regenerar pastos” como una de las más frecuentes causas de incendios forestales.

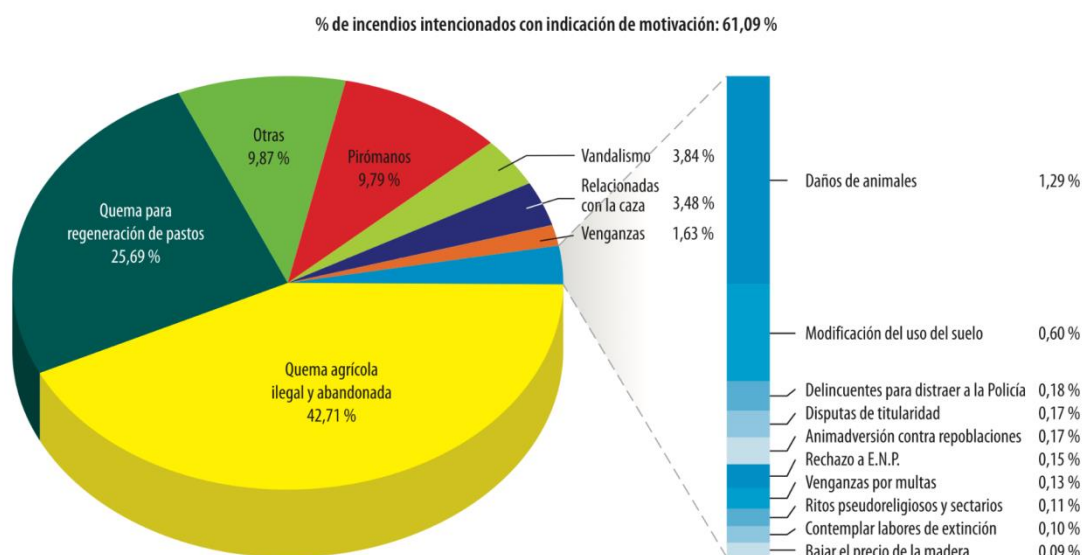
El más reciente informe decenal sobre incendios forestales en España, titulado “**Los incendios forestales en España: 2001-2010**”, publicado en 2012 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y disponible en la página web:

http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/incendiosforestales2001-2010finalmod1_tcm7-349255.pdf

² http://www.magrama.gob.es/es/agricultura/legislacion/RD_1078_2014_tcm7-358263.pdf

analiza en el capítulo sexto (pág. 67 y siguientes) las causas de los incendios forestales en el país. El gráfico 6.5 muestra que las quemas para regeneración de pastos representan el 25,69% de los incendios intencionados del decenio en el conjunto del país.

GRÁFICO 6.5. Motivaciones de incendios intencionados, 2001-2010



En la Cornisa Cantábrica, y en particular en Asturias y en Cantabria, el porcentaje que representan los incendios intencionados provocados por quemas para regeneración de pastos es muy superior, lo que pone de manifiesto la gravedad de los riesgos derivados de una mala utilización del fuego. En Asturias, este porcentaje se aproxima al 50%.

Las quemas en sí no son un problema y de hecho la sociedad española debería aprender a reconocer en el fuego a un aliado, pues debidamente utilizado, aplicando conocimientos técnicos precisos, ayuda a manejar adecuadamente numerosos tipos de hábitats y a reducir el riesgo de incendios.

Las administraciones forestales promueven desde hace décadas la realización de **quemas controladas**, también llamadas quemas prescritas, tanto en España, como en Francia y Portugal y otros países europeos y especialmente en Estados Unidos y en Australia.

Cuando las quemas se realizan de manera adecuada, y especialmente en el momento oportuno, con fuegos de baja intensidad, la afección a los sistemas radicales es somera y la recuperación de la vegetación es rápida, con escasos perjuicios ambientales. Pero cuando el fuego es descontrolado, generalmente en fechas de elevada sequía, los efectos sobre los sistemas radicales pueden ser devastadores y el pastoreo muy contraproducente. En esas ocasiones, es cuando resulta fundamental disponer de una medida administrativa, como los acotados, que limite el pastoreo.

Y tampoco puede obviarse el indiscutible efecto disuasorio y preventivo sobre las quemas descontroladas que tienen los acotados, que son por tanto complementarios a la realización de quemas controladas.

El problema de los incendios forestales en España es particularmente grave. Y la situación se acentúa en la Cornisa Cantábrica y en especial en las comunidades autónomas de Asturias y Cantabria. En ellas, a diferencia de la tendencia general del país, el número de incendios se está incrementando en la última década, lo que pone de manifiesto el fracaso de las medidas de prevención de incendios y la extrema necesidad de implantar programas de prevención.

Cuando el problema de los incendios tiene una clara vinculación al manejo ganadero, como ocurre en las dos comunidades citadas, cobran particular importancia las medidas de prevención vinculadas a la ganadería extensiva.

El Colegio de Ingenieros de Montes y el Colegio de Ingenieros Técnicos Forestales organizaron el pasado 15 de septiembre una jornada en Oviedo en la que se expusieron los programas de prevención de incendios de otras regiones donde el problema se está afrontando con mejores resultados, como en la vertiente sur de la cordillera cantábrica, en Castilla y León, o en los Pirineos Atlánticos franceses.

Entre las medidas de prevención fundamentales, cuya aplicación debe ser complementaria, están:

- 1.-El apoyo a los desbroces mecanizados en sustitución de las quemas,
- 2.-La promoción de las quemas controladas y
- 3.-Los acotados al pastoreo de los terrenos indebidamente quemados.

Las administraciones agraria y ambiental han de hacer ver a los ganaderos, en primer lugar, que existen opciones preferibles a las quemas, como los desbroces, y promover su utilización.

En segundo lugar, donde la mecanización no sea posible, el riesgo de erosión bajo *y la productividad pastoral del terreno justifique este aprovechamiento*, ha de facilitarse la realización de quemas controladas, realizadas por los propios ganaderos, en los momentos adecuados.

Pero en modo alguno ha de permitirse que las quemas se realicen de manera descontrolada, y para ello tiene sentido que se acoten al pastoreo los terrenos quemados, con **efecto disuasorio**.

La aplicación práctica de los acotados no es sencilla y la experiencia durante varias décadas en diversos territorios muestra las **condiciones que debieran tener los acotados para ser efectivos**:

1.-Su implantación ha de ser paralela o posterior a programas efectivos de desbroces mecanizados y de quemas controladas.

2.-Su aplicación debiera ser automática y no requerir expediente previo.

3.-La administración competente ha de tener capacidad para el levantamiento de los acotados cuando concurren circunstancias que lo justifiquen y en particular la evidencia de otras motivaciones del incendio o condiciones del mismo que demuestren técnicamente que el pastoreo no resultaría contraproducente.

Lo que **no parece razonable** es **que otras medidas administrativas incentiven las quemas ganaderas**, que las administraciones no faciliten programas efectivos de desbroces y quemas controladas y que se excluyan los acotados a pastoreo de los terrenos quemados; porque con todo ello se está alimentando un auténtico polvorín territorial, cuyos efectos pueden ser catastróficos.

Es lo que está ocurriendo con la implantación del **Coefficiente de Admisibilidad de Pastos (CAP)** en la determinación de las superficies justificativas de las ayudas directas de la Política Agrícola Común.

Al excluirse como superficies elegibles las que tengan cubiertas leñosas de más de cierta altura (40 cm.), se está impulsando a los ganaderos a la eliminación de matorrales y otras cubiertas leñosas por cualquier medio a su alcance. Y como los programas de quemas controladas de la Cornisa Cantábrica no funcionan, por no recibir apoyo suficiente, y no se ha demostrado lo positivo del desbroce mecanizado, el recurso más sencillo y accesible al ganadero es la quema en el momento propicio, que es lo que ocurrió durante las semanas centrales de diciembre de 2015, en Asturias y Cantabria, provocando una nueva oleada de incendios invernales en el Norte de España, lo que sorprendió a una sociedad española muy desinformada y desorientada sobre esta materia.

Con todo ello, **no es que se prevengan los incendios, es que se están incentivando las condiciones para que se produzcan, que es algo que los colegios profesionales forestales han necesariamente de denunciar** y solicitan que se corrija.

En conclusión, el acotado al pastoreo de terrenos quemados sin el debido control,

1. Es una medida técnicamente justificada para facilitar la recuperación de la vegetación y minimizar la erosión y pérdida de suelo,

2. Aparece en numerosas normas de la legislación y normativa forestal española de los últimos ciento cincuenta años,
3. No tiene carácter sancionador ni punitivo,
4. Tiene un indiscutible efecto disuasorio de la realización de quemas sin control, por lo que
5. Es una medida fundamental para la prevención de incendios,
6. Es complementaria y no puede separarse en su aplicación de otras medidas de prevención de incendios y en particular de los programas de desbroces mecanizados y quemas controladas.
7. Debiera mantenerse en toda la normativa forestal nacional y regional y
8. Debiera aplicarse de manera sistemática, sin expediente previo, pero considerando caso a caso las circunstancias concurrentes, a la hora del estudio de la solicitud de levantamiento.

Y por todo ello, la iniciativa legislativa de la Junta General del Principado de Asturias de modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, que modificarían los artículos 66.2, 90 y 91 sobre acotamientos al pastoreo, se considera inconveniente y perjudicial para los montes y la sociedad asturiana.

Parece claro, además, que es contraria al artículo 50.2 de la Ley nacional, dado que en numerosas situaciones y como ha quedado manifiesto el pastoreo es incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal de los montes.

En su lugar, debiera promoverse una iniciativa legislativa que solicite corregir los defectos del recién introducido régimen de Admisibilidad de Superficies de Pastos en la justificación de las ayudas directas de la PAC, porque contribuye al incremento de los incendios forestales de la Cornisa Cantábrica y es contrario a la política de prevención de incendios forestales que se requiere.