

# ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES: LA ORDENACIÓN CINEGÉTICA EN EL CONTEXTO GENERAL DE LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES

José Miguel Montoya

Ingeniería + Arquitectura. Urb. Las Mimbreras. Bloque 9. 3º B. 28220 MAJADAHONDA (MADRID)

## 1. ORDENACIÓN DE MONTES Y ORDENACIÓN DE CAZA

Si el manejo global que recibe un recurso natural renovable es la suma de una Programación (Planificación + Ordenación) y de la aplicación de la misma a través de la Gestión real en campo, el Proyecto de Ordenación de Recursos Naturales Renovables (bosques, caza, pesca, pastos u otros) responde a un marco general común, por no decir idéntico, en el caso de todos los recursos naturales renovables.

Esa semejanza nace de un marco jurídico, de un marco ecológico, de una perspectiva técnica, y de unas circunstancias socioeconómicas globales que son comunes a todos ellos en sus aspectos esenciales. Identificar esta semejanza básica entre los diferentes recursos naturales renovables no es ocioso, porque permite transferir con facilidad conocimientos y experiencias desde unos ámbitos a los otros y conseguir así -a través de estos «vasos comunicantes»- un enriquecimiento técnico mutuo. Los bosques, con mayor experiencia en ordenación y mucho menores dificultades de inventariación que los pastos, la caza o la pesca, deben de ser el modelo patrón; pero también ellos pueden recibir valiosas informaciones desde las ordenaciones de pastos, de caza o de pesca.

Pueden ya plantearse algunas cuestiones previas:

La primera cuestión es la identidad del esquema de base o de las Instrucciones de Ordenación a seguir en todos los casos. ¿Por qué hablar de «Instrucciones para la Ordenación de Montes Arbolados» y no de «Instrucciones para la Ordenación de Recursos Naturales Renovables», cuando es absolutamente sencillo -incluso evidente- el ampliar las unas a las otras? Al menos en mi práctica personal utilizo el mismo índice de Proyecto, el mismo esquema, la misma filosofía de base y, en muchos aspectos, idénticos contenidos. Sólo algunos aspectos técnicos concretos varían a nivel de técnica de inventariación del recurso, de forma de ejecución de la posibilidad o de las técnicas concretas de mejora; pero ninguno de estos aspectos suelen contemplarse nunca en detalle en las Instrucciones de Ordenación. No aceptar esta identidad es no abordar el problema en su integridad y derrochar las posibilidades técnicas reales de que disponemos en nuestros días. Más aún, es cerrar la puerta a las ordenaciones de uso múltiple que, de seguir así, continuarán siendo un simple «bla, bla, bla», sólo útil para el exhibicionismo académico. He publicado decenas de artículos y pronunciado infinidad de conferencias unas veces de caza, otras de pesca, otras de bosques y otras de pastos, en las que me he permitido el juego de decir rigurosamente lo mismo, y porque

es posible jugar a eso, son posibles esas Instrucciones. Más aún, son imprescindibles, necesarias y muy urgentes. No podemos seguir con las Instrucciones del 70, como si el marco forestal no hubiera variado. ¡Ya aquellas nacieron bien trasnochadas! Estamos ante el abismo técnico que podría producirse si comienzan a aparecer instrucciones parciales o instrucciones locales. Somos demasiado pocos como para fraccionar los conocimientos y aislar la información.

La segunda es la importancia de los procesos, formas y plazos de normalización de existencias y posibilidades, algo que en la ordenación de montes existe, sí, pero que no adquiere casi nunca la importancia que tiene en la ordenación de caza o de pesca. Los criterios de normalización a plazo predeterminado y con mínimo y constante sacrificio-beneficio de ordenación son, desde mi punto de vista, la base de la ordenación cinegética y piscícola.

La tercera es la necesidad que existe, para el seguimiento y control de las ordenaciones, de establecer los aprovechamientos en base a unidades de cosa cierta controlables y bien tangibles. Una cuestión clásica en el monte que se hace capital en la caza y la pesca.

La cuarta cuestión capital es la amplia gama de sacrificios económicos que en la actividad forestal existen (al margen de las «externalidades») y que muchas veces pasan desapercibidos. En ordenación cinegética se identifican con claridad sacrificios no siempre tan visibles en otros tipos de ordenaciones forestales. Es frecuente identificar a nivel de Proyecto:

- Sacrificios-beneficios de ordenación, a la forma clásica. Pérdidas o ganancias por ahorro o realización de existencias en un proceso de normalización.
- Sacrificios de gestión. Pérdida de rentas potenciales en razón de acciones de mejora y trabajos de gestión. Son clásicas en la práctica de la caza selectiva, o de defensa de daños.

- Sacrificios sociales. Renuncias en favor de las peculiaridades típicas del ámbito forestal. Menudean cada vez más en nuestros días, pero no se identifican ni valoran casi nunca con la claridad debida.

- Sacrificios de protección. Pérdida de rentas por deficiencias en vigilancia y protección de los recursos (furtivismo, accidentes, incendios, etc).

En todo caso, son las identidades del marco general de la marginalidad en la que se desenvuelven la economía y la sociología de los recursos naturales renovables lo que provoca lo esencial de sus similitudes.

Tras esta introducción, en la que he buscado el realzar la semejanza entre la ordenación de caza y la ordenación de montes y las aportaciones a la ordenación de montes que puede realizar la ordenación cinegética (y al revés), pasaremos a hablar de ordenación cinegética, pero nadie debería perder de vista que podríamos decir exactamente lo mismo si habláramos de bosques o de pastos o de pesca o de cualquier otro recurso natural renovable.

## 2. ESTADO ACTUAL DE LA ORDENACIÓN CINEGÉTICA EN ESPAÑA

Actualmente la ordenación cinegética en España choca con importantes problemas; desde mi punto de vista los principales son:

- Falta de experiencia técnica, al haberse marginado esta actividad de la ordenación de recursos naturales renovables. Culpable claro y neto: la Escuela de Montes, que tradicionalmente y hasta fechas recientes ha mantenido una actitud distante respecto de la caza, la pesca y los pastos.

Algunos forestales españoles siguen todavía creyendo que el bosque es el objeto esencial de su actividad, cuando el objeto de su actividad son los espacios naturales marginales en que aparecen o pueden aparecer los recursos naturales renovables, boscosos o no. Manejamos la marginalidad y no el bosque.

– Falta de instrucciones claras de ordenación. Todo lo más sustituidas en algunas comunidades por unos groseros índices o por unos formularios estadísticos que cada uno reinterpretará a su vez en cada provincia a su manera y arbitrio. La imprecisión en los contenidos exigibles está llevando a marcos de inseguridad en los técnicos independientes y generando no pocas corruptelas (o sea: muchas). Paso por alto mi propia experiencia en la materia, pero puedo asegurar que daría para reír -o llorar- durante horas.

– Falta de fe en las ordenaciones cinegéticas por parte de los colectivos cazadores; bien justificada en las actuales circunstancias en las que, al margen de lo ya dicho, los mecanismos de control y seguimiento no están puestos a punto. No obstante sí debe señalarse la tendencia de los cazadores a confundir el saber cazar con el saber de caza (como el pastor confunde el saber pastar con el saber de pastos, el pescador el saber pescar con el saber de pesca, o el maderista el saber de maderas con el saber de montes).

– Desprecio hacia los componentes económicos y sociales de la cuestión y abusivo predominio de aspectos ecológicos y faunísticos fruto de la moda imperante.

### **3. SEIS CUESTIONES CAPITALES EN ORDENACIÓN CINEGÉTICA**

Para los forestales, la diferencia entre Plan General, Plan Especial, Plan de Aprovechamientos, Plan de Gestión y Plan de Mejora y la función de cada uno de ellos, probablemente es de mención irrelevante por conocida. También puede ser improcedente el entrar a desarrollar aquí los contenidos de Proyecto, y sería pretencioso el abordar unas Instrucciones de Ordenación en una simple charla. Pienso que lo útil, aquí y ahora, puede ser el desarrollar y proponer al debate algunas soluciones técnicas originales que considero esenciales para el establecimiento de Proyectos de Ordenación Cinegética. Se refieren básicamente a seis cuestiones:

1. Censos
2. Fijación de las «Existencias Normales»
3. Proceso y plazos de «Normalización»
4. Establecimiento de cosas ciertas
5. Plan de Gestión
6. Valoraciones, Sacrificios y Fondos

Por cierto que ninguna de estas cuestiones capitales aparece en ninguno de los formularios o índices publicados por las diferentes Administraciones Públicas hasta la fecha; lo que no sólo da idea de su baja calidad técnica, sino que demuestra que -además- no sirven para nada, y a los hechos me remito: las ordenaciones cinegéticas son hoy fundamentalmente papel mojado, cuando no simplemente archivado.

#### **3.1. Censos**

Es evidente que los censos cinegéticos son de casi imposible establecimiento y menos en condiciones de coste razonables.

En el caso de las migratorias carecen de sentido (aunque curiosamente se piden en todos los formularios publicados). En el caso de las sedentarias son muy difíciles de establecer.

Por otro lado, de un buen censo no tiene porqué derivarse un buen Plan de Caza. ¿Cuántas veces se oye esa memez de que «sobre todo lo que quiero es un buen censo»? No todo el censo real, si fuera posible que fuera bueno, es utilizable a efectos de ordenación, y ni siquiera el Plan de Caza depende demasiado de él.

El proceso lógico es partir de lo único tangible, que son los resultados conocidos o estimados de caza, y establecer, no el censo total que pueda existir, sino el censo que realmente estamos utilizando. Parte puede salir del coto y matarse fuera, otros serán cazados por los furtivos o caerán víctimas de las enfermedades o los accidentes.

El censo sirve sólo como base de partida para el proceso de normalización de existen-

cias y su fundamento más racional son los resultados de cacerías o el estado de la vegetación.

Sería muy conveniente una revisión en profundidad de las cuestiones asociadas al establecimiento y aplicación de los censos en la caza.

### 3.2. Fijación de existencias normales

Sólo existen dos vías para la fijación de existencias normales. O bien la Planificación Cinegética -que no existe casi en ningún lugar-, o bien deducirla de antecedentes históricos, experiencias exitosas próximas, o del marco ambiental global que debe de definir el Estado Natural. En cualquier caso, el problema fundamental reposa sobre las especies migratorias, que deberían de ser objeto de cupos efectivos a efectos de cálculo, cupos que debería de fijar la Administración Pública con criterios técnicos racionales.

En todo caso, si no existe fijación del Estado de Normalidad, no puede definirse nunca un Plan de Aprovechamiento. Pues el Plan de Aprovechamiento debe de ser básicamente la consecuencia lógica de un proceso de normalización.

¿En qué formulario administrativo, en qué índice de Proyecto entre los publicados se comenta este hecho previo y fundamental?

La mayor parte de las veces, ni siquiera se identifica y diferencia el Plan General.

Urge realizar estudios de Planificación a nivel provincial.

Sin ellos, los Planes de Aprovechamiento cinegético tienden a ser voluntaristas en su redacción, discordantes entre sí, y erráticos en sus planteamientos numéricos.

### 3.3. Proceso y plazos de normalización

El proceso lógico de normalización de un recurso natural renovable debe de fundamentarse en la fijación de un plazo racional para el mismo (que en caza suele ser de cinco-diez años) y en establecer unas posibilidades

inferiores o superiores a las actuales que nos hagan converger en dicho plazo al estado de normalidad buscado.

Entre los diferentes procedimientos de cálculo que pueden aplicarse en caza, el proceso más conveniente es establecer un sacrificio de ordenación constante y mínimo, de tal modo que el esfuerzo de normalización sea siempre proporcional a las existencias. Si no se actúa así, el esfuerzo en los primeros años puede ser desproporcionado y el intento puede acabar en un desastre, si falta plazo para identificar los imprevisibles o imprevistos o para proceder a una revisión extraordinaria.

Curiosamente los procesos de normalización en materia forestal suelen seguir pautas similares. Aquí la peculiaridad radica en que cada una de las especies sedentarias puede precisar de sacrificios-beneficios diferentes mientras que la mayor parte de las veces se aprovechan en común.

El proceso de normalización es esencialmente la demostración numérica de que, si no se produjeran imprevisibles o imprevistos, al cabo del plazo de normalización las existencias actuales convergerían a las normales, si los resultados de los aprovechamientos se atienen -finalmente- a las cifras que se derivan del cálculo. En otras palabras: que si la normalización no se logra, no será debido -en principio- a excesos o defectos del Plan de Aprovechamiento, sino a defectos en su ejecución, a imprevisibles o a imprevistos.

### 3.4. Establecimiento de cosas ciertas

Una de las críticas más comunes y ciertas a los Planes Cinegéticos es que son de imposible control y que, una vez conseguida su aprobación, en la práctica se sigue cazando como siempre y sin que en nada varíe la situación por la existencia de estos papeles, que terminan siendo una mera pejiuguera administrativa. Lo grave es que todo ésto es además verdad.

El problema es que las unidades de cosa cierta -u objeto medible del aprovechamiento-

to- no han sido fijadas hasta hoy de forma clara, controlable y bien tangible, susceptible de ser seguida. Es evidente que autorizar a un coto 500 codornices no quiere decir nada, porque ni se va a seguir a cada uno de los cazadores a lo largo de los diferentes días de la media veda ni, incluso, los gestores más concienciados pueden saber con exactitud cuántas piezas se llevan matadas en un año concreto.

Las capturas posibles no deberían de ser nunca unidades de cosa cierta, sino simples cifras básicas para el establecimiento numérico de las mismas. Decir «cupo de captura 100 perdices» no es decir nada distinto de una imbecilidad, pero sí puede ser controlable el establecer adecuadamente un número de cazadores y un número de días de caza autorizados, que lleven a unos resultados que probablemente sean esas 100 perdices.

El proceso es sencillo. Debe de establecerse para las circunstancias ambientales globales de cada coto un «cupo de referencia» a los efectos de cálculo (los cupos fijos son utópicos en su seguimiento casi siempre). Fijada -para cada periodo o técnica diferenciable de caza- una cifra de capacidad cinegética K, establecida para el coto en cupos equivalentes posibles a partir de las capturas fijadas como ideales para el primer año del proceso de normalización, se establece el coeficiente de asistencia y el coeficiente de eficacia más probables en el lugar. El producto: cupo de referencia X número de cazadores autorizados a cazar X número de días de caza X coeficiente de eficacia X coeficiente de asistencia, debe de ser igual o menor para cada período de caza diferenciado -y en su caso para cada técnica- al número de cupos equivalentes disponibles en ese primer año del proceso de normalización. El resultado es una combinación entre número de cazadores y número de jornadas que sí es ya una unidad controlable de cosa cierta (si un día hay más cazadores que los autorizados, o si se está cazando un día no autorizado, se estará incumpliendo el Plan de Aprovechamientos, con independencia de que un buen año -o uno malo- los resultados en piezas sean mayores o menores; podrán

cazar muchos cazadores pocos días o pocos cazadores muchos días).

A lo largo del proceso de normalización es previsible una variación en eficacia y asistencia, por lo que no procede variar interanualmente las cuantías de los aprovechamientos de referencia. Las revisiones afinarán en el futuro sobre todo esos coeficientes si los objetivos de normalización no se alcanzan.

### 3.5. Plan de gestión

Dentro de los Planes Especiales se incluyen el de Aprovechamientos y el de Mejoras clásicamente. Sin embargo, en la caza las limitaciones de la irreflexionada Ley 4/89 obligan a segregar los actos de gestión como actos de ordenación independientes, al precisar en general de la autorización administrativa previa antes de su puesta en aplicación. Estos actos excepcionales no son normalmente aprovechamientos cinegéticos propiamente dichos, por lo que no deben incluirse en el Plan de Caza, y tampoco procede -aunque a veces lo sean- el incluirlos como mejoras, pues por su carácter excepcional deben de ser previamente autorizados.

El Plan de Gestión incluye acciones como la prevención de daños a los cultivos, la defensa de la sanidad pública, de la seguridad en el transporte, de daños en otros recursos, etc.

Curiosamente, en los montes hay también muchas intervenciones que no son verdaderos aprovechamientos ni verdaderas mejoras, sino actos de gestión.

## 6. VALORACIONES. SACRIFICIOS-BENEFICIOS Y FONDOS

Las valoraciones cinegéticas deben de establecerse en base al valor en mercado libre cinegético de la pieza equivalente (perdiz en caza menor, venado en caza mayor) y utilizando coeficientes de conversión entre piezas adecuados. El valor existe siempre y debe de ser la clave para el progra-

ma de intervenciones. ¿Cómo programar un Plan de Mejoras o un Plan de Gestión racionales y proporcionados -viabiles- si no conocemos el valor real de lo que se ordena?

Aquí las diferencias se encuentran posteriormente en el reparto de esa cifra de valor bruto final que nos sirve de referencia. Según cotos, el reparto entre gastos de cacería, gastos de guardería, de mejora, de gestión, renta de la tierra, etc., es variable y se convierten o no en costes reales en función de circunstancias muy complejas y variables entre las diferentes zonas de España y tipologías de cotos.

En todo caso, si el titular está por Ley obligado y es responsable de la conservación y mejora de la caza (no por otra razón se le asigna en exclusiva su aprovechamiento), la Administración debería de exigir el dedicar un porcentaje de dicho valor al esfuerzo de guardería y mejora. Un 10-15% en mejoras y un 25-50% en guardería son cifras indicativas de esfuerzos habitualmente correctos y suficientes. También es conveniente establecer un fondo de daños como referencia de lo que deban de considerarse daños insostenibles y ya no indemnizables que exijan medidas excepcionales de gestión. Un 10% podría ser una cifra recomendable. Si los daños no superan la cuantía citada ¿por qué proceder a autorizar medidas de gestión?

En todo caso parece que no puede ser la base de cálculo del Plan de Mejoras la variable valoración interanual del Plan de Aprovechamientos, sino el valor en el estado de normalidad que es exigible. Sólo en terrenos muy degradados podrían aparecer dificultades financieras que hicieran recomendable reducir estos porcentajes.

La valoración normal tiene la ventaja de su estabilidad. El problema es que deben de

<i>Tabla 1</i>		
CONCEPTO	MEDIA (%)	EXTREMOS (%)
Gastos de cacería	25	10-50
Titularidad, gestión e imprevistos	15	5-25
Guardería	25	0-50
Daños	10	0-15
Mejoras	15	0-25
Renta de la tierra	10	0-25

descontarse normalmente los sacrificios de otro orden existentes (de gestión, protección, sociales), para conocer el valor realmente disponible. Probablemente, los sacrificios de ordenación es mejor considerarlos como mejoras y valorarlos entre ellas mismas. Esto -además de ser lo lógico, pues no otra cosa son- rehace las posibilidades de financiación en la mayor parte de los cotos.

El reparto más común y recomendable de ese valor teórico se mueve en torno a las cifras recogidas en la tabla 1.

Según los diferentes acuerdos y cotos, se unen o no renta de la tierra y titularidad, daños, mejoras etc, o existen renunciaciones de rentas (algunas Cámaras Agrarias) o aportaciones voluntarias (gestión y mejoras en sociedades de cazadores), lo que lleva en ocasiones a una cierta confusión de cifras.