

Montes y medio ambiente: perspectivas nuevas, retos nuevos

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. LOS MONTES COMO HERRAMIENTAS CRUCIALES EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. A. La 7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo Forest Europe. B. Los bosques en los ODS y en la COP 21. 2. LA LEY 21/2015, DE MODIFICACIÓN EN LA LEY BÁSICA DE MONTES. A. Cuestión Preliminar. B. Puntos principales de la reforma y su recorrido en la normativa autonómica. a) Modificación de la clasificación de los montes y de los mecanismos jurídicos para la defensa y consolidación de la propiedad pública forestal. b) Simplificación de los instrumentos de gestión y de los procedimientos de administración forestal. c) Fomento de la agrupación de montes y de las Sociedades Forestales. d) La Certificación forestal y medios para garantizar que la madera comercializada es legal. e) Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa. 3. LA POSICIÓN DE LAS MEDIDAS FORESTALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL. A. Las medidas forestales incluidas en la PAC 2015-2020. a) Pilar I: Greening o Pago Verde. b). Pilar II. Política de desarrollo Rural con incidencia forestal. B. PDRs 2015-2020 ¿hacia la inversión en naturaleza? 4. RETOS POR DELANTE. A. Cuestiones preliminares. B. Aplicación de sistemas de Pago por Servicio Ambiental (PSA) en los terrenos forestales (mitigación). C. Medidas para la adaptación de nuestros montes al cambio climático (Resilencia). Incendios forestales. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático, así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las reformas introducidas por la Ley

21/2015, de modificación de la Ley estatal de Montes así como los recién aprobados Planes de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2015-2020 y ello sin desatender las posibilidades que la nueva PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos).

ABSTRACT: Forest lands play a major role for the challenges of climate change and to the development of economic activity and employment in rural areas. From this concept, in this work are analyzed the reforms introduced by Law 21/2015, amending the State Forestry Act and the recently approved Rural Development Plans funded by the FEADER during the period 2015-2020, by incorporating agroforestry farms as dynamic cores of rural development, and this without neglecting the possibilities that the new PAC also offers to the forests in Pilar I (direct payments).

PALABRAS CLAVE: gestión forestal sostenible, biomasa, incendios forestales, Planes de Desarrollo Rural, Política Agraria Común

KEYWORDS: Sustainable forest management, biomass, Forest fires, Rural Development Plans, Communal Rural Policy

1. LOS MONTES COMO HERRAMIENTAS CRUCIALES EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La gestión sostenible de los montes es vital para facilitar el cambio que haga frente a los principales desafíos a los que nos enfrentamos como consecuencia del Cambio Climático y fundamental para que los montes sean resilientes frente a las amenazas de un medio que está cambiando con rapidez, en gran medida, a causa del Cambio Climático. Del mismo modo, unos montes gestionados de forma sostenible pueden desempeñar un papel muy relevante en el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Ello ha quedado patente en el año 2015, que ha sido un año en el que los montes han adquirido especial protagonismo tanto en el ámbito internacional como en el ámbito europeo y en el ámbito interno español, con la aprobación de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

A. LA 7ª CONFERENCIA MINISTERIAL DEL PROCESO PANEUROPEO *FOREST EUROPE*

En el ámbito Europeo ha de destacarse la *7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo Forest Europe*, que bajo presidencia española se ha celebrado el 21 de octubre de 2015 en Madrid, culminando 4 años de

negociaciones y trabajos de representantes de las administraciones y del sector forestal en Europa, en la que los países asistentes a esta conferencia se han comprometido a fortalecer las funciones sociales de los bosques y su potencial para la creación de nuevos empleos verdes, en los que la innovación juega un papel esencial. Del mismo modo, se han comprometido a proteger los bosques frente a las amenazas derivadas de un medio que está cambiando con rapidez, en gran medida a causa del cambio climático.

La 7ª Conferencia Ministerial del proceso *Forest Europe* tenía como objetivo principal, cumplir el mandato de Oslo 2011 para tratar de llegar a un *Acuerdo Legalmente Vinculante (Legally Binding Agreement, LBA)* para los bosques europeos. No se ha podido cumplir finalmente, entre otras causas, por discrepancias entre los 45 países europeos participantes, en esencia por dirimir el paraguas internacional que todo acuerdo de este tipo debe disponer, con una secretaría técnica dirimida entre el propio proceso paneuropeo y los partidarios de FAO y de UNECE. Ha sido una gran oportunidad perdida porque un acuerdo jurídico de esta naturaleza para los bosques de Europa, además firmado en la capital de nuestro país, hubiera pasado a la historia, y hubiera podido tener dos consecuencias cruciales: Por un lado, extensión desde Europa (incluida Rusia) a todo el mundo, es decir: lograr un Acuerdo Global sobre Bosques a nivel mundial que FAO y la Comisión de Naciones Unidas y otros organismos internacionales llevan persiguiendo desde la Cumbre de Río 92 para completar las cuatro patas de la mesa de los tres Convenios Mundiales sobre Medio Ambiente (Biodiversidad, Desertificación y Cambio Climático) en los que los bosques también tienen un papel esencial, y que son jurídicamente de obligado cumplimiento para los países signatarios (186). Y, por otro lado, la Unión Europea, también participante y signataria en el proceso paneuropeo *Forest Europe* podría disponer en consecuencia una Directiva UE sobre Bosques, como marco legal de referencia para todos sus 28 países miembros actuales.

Por ahora toca esperar para abrir las puertas a una política forestal común de la Unión Europea, que podría dar paso a una administración forestal europea y a unos presupuestos finalistas con medidas cofinanciables adecuados a las propias características de los bosques y la actividad del sector forestal. De momento el sector forestal seguirá siendo una parte de las políticas sobre medio ambiente y un <<mero adorno agroambiental>> en las políticas agrarias y de desarrollo rural.

No obstante, ha de señalarse que los ministros competentes en materia de política forestal de los 45 países europeos signatarios han

firmado una *Decisión*, una *Declaración* y 2 *Resoluciones* correspondientes a la Conferencia Ministerial habitual y una *Decisión* correspondientes a la *Conferencia Extraordinaria*, precisamente en la que los ministros se comprometen a continuar los trabajos del Comité Internacional de Negociación (*Intergovernmental Negotiating Committee*) para tratar de alcanzar, durante el próximo periodo de presidencia eslovaca del proceso forestal paneuropeo, antes de 2020 ese Acuerdo Legalmente Vinculante (*Legally Binding Agreement*). Son meros compromisos políticos que no son de obligado cumplimiento, lo que no ha sido óbice para que algunas de las Resoluciones firmadas en estas Conferencias Ministeriales (Estrasburgo 1990, Helsinki 1993, Lisboa 1998, Viena 2003, Varsovia, 2007, Oslo 2011 y Madrid 2015) hayan sido trasladadas al ordenamiento jurídico de la Unión Europea y del propio Estado Español.

B. LOS BOSQUES EN LOS ODS Y EN LA COP 21

En lo que se refiere a la cooperación internacional que afecta al sector forestal. En mayo de 2015 se celebró en Nueva York el Foro Forestal de las Naciones Unidas (UNFF11). En septiembre de 2015, auspiciado por la FAO se celebró el XIV Congreso Forestal Mundial (Durban-Sudáfrica). En octubre de 2015 tuvo lugar la 12ª Conferencia de las Partes del Convenio de la ONU contra la Desertificación (en Ankara). En la sesión ordinaria de la ONU, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015, se han debatido en Nueva York los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la agenda de desarrollo post 2015 (ODS); y, finalmente, en París se celebró la 21ª sesión del Convenio de Cambio Climático (COP 21).

Los “*Objetivos de Desarrollo Sostenible*” (ODS) (disponible en internet: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>) marcan una nueva agenda particularmente especial, con un alcance amplísimo abordando temas dispares como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente y contemplando 17 objetivos de desarrollo sostenible con 169 metas, frente a los anteriores *Objetivos del Milenio* que solamente eran 8 objetivos y 21 metas.

Los ODS vienen a reemplazar, o más bien, potenciar los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Los ODS fueron aprobados por la Asamblea General el 27 de septiembre de 2015, en el marco de la “Agenda para el desarrollo después de 2015” y se proyectan hasta el 2030. Dentro de sus ambiciosos objetivos, los objetivos propiamente ambientales, se inserta el objetivo 15 que lleva como título “Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad

biológica”. Los 17 nuevos objetivos pretenden no solo mitigar los problemas que atañen a los países y grupos poblacionales más vulnerables y desfavorecidos, como ocurría en los Objetivos del Milenio, sino que se persigue su erradicación desde la base del problema, indicando e iniciando el camino hacia la sostenibilidad a escala mundial. Para profundizar en este tema véase Gómez Sal, 2015.

Por su parte, el acuerdo de París sellado en la *“XXI Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”*, fija objetivos en materia de *adaptación y financiación* (que no figuraban en Kioto), además, claro está, de en materia de mitigación. El elemento de elevar los *“flujos financieros”* de los estados desarrollados respecto de los estados subdesarrollados ha sido crucial para que muchos estados en vías de desarrollo se sumen al Acuerdo, eso sí sin excluir que los propios estados en vías de desarrollo contribuyan también financieramente de forma voluntaria.

Los gobiernos decidieron que trabajarán para definir una hoja de ruta clara sobre el aumento del financiamiento climático a los 100.000 millones de dólares para 2020 así como para establecer antes de 2025 un nuevo objetivo de financiamiento por encima de la base de los 100.000 millones de dólares. A este fondo también podrán aportar los emergentes, aunque en su caso es una posibilidad “voluntaria”. El fondo anual se destinará a que los Estados con menos recursos puedan adaptarse al cambio climático; por ejemplo, con medidas de protección por el aumento del nivel del mar. También servirán para que esos mismos países puedan crecer económicamente pero con bajas emisiones de dióxido de carbono.

El acuerdo global contra el cambio climático, alcanzado el pasado mes de diciembre en París por 195 países se plasma en un documento de 40 páginas, muy innovador con respecto al texto que sustituirá en 2020, el Protocolo de Kioto, con un alcance mucho más ambicioso y general. Consta de una primera parte programática y una segunda parte con el dispositivo “Acuerdo de París” (vinculante para las Partes una vez que lo ratifiquen o aprueben y entre en vigor) para lograr el objetivo fundamental “mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales”. Se ha llegado al consenso de 195 países en que, como señala la parte programática del Acuerdo, “el cambio climático representa una amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta y, por lo tanto, exige la cooperación más amplia posible e todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada...”.

A partir de la COP 21 se puede afirmar que los objetivos en materia de mitigación y adaptación ya no son internacionales sino nacionales (esto es lo que ha permitido que países emergentes grandes emisores de gases efecto invernadero formen parte del sistema, como Brasil, China, India, Sudáfrica). Cada país parte de la Cumbre ha enviado su compromiso nacional [Contribuciones Nacionales Planeadas (CNP) o Prometidas (INDC en inglés)], que tiene que ser el mejor, dentro de sus posibilidades. El éxito de la Cumbre radica a buen seguro en esto. Se trata de un sistema que se sitúa lejos del establecido en el Protocolo de Kioto, que sustituirá en 2020, en cuyo Anexo de forma férrea se fijaban los objetivos inamovibles que tenían que cumplir los estados firmantes. Ahora bien, el control del cumplimiento de los compromisos nacionales es internacional y está, sobre todo, basado en el mecanismo de la transparencia (art. 13). No obstante, la realidad es que hoy por hoy, por muy creíble que sea el plan de acción parisino, lo cierto es que los compromisos de los estados no son suficientes para mantener el calentamiento global por debajo de los 2 grados centígrados, con respecto a los niveles preindustriales.

Tras su adopción por parte de la COP (Conferencia de las Partes), el Acuerdo de París está depositado en las Naciones Unidas en Nueva York y estará a disposición para ser firmado durante un año a partir del 22 de abril de 2016, el Día de la Madre Tierra. El acuerdo entrará en vigor cuando 55 países que representen al menos el 55% de las emisiones mundiales hayan depositado sus instrumentos de ratificación.

La gran apuesta que supone la COP 21 en el momento actual se ha incrementado a raíz del pronunciamiento del Tribunal Supremo de Estados Unidos, de 9 de febrero de 2016, por el que se ha suspendido el *America's Clean Power Plan* que Obama presentó este verano, con vistas a la conferencia sobre el clima de París (COP21), con el que para 2030 se preveía reducir en un 32 por ciento las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la producción de energía eléctrica, tomando como base los registrados de 2005.

La puesta en marcha del *America's Clean Power Plan* meses antes de la celebración de la COP21 era un signo de esperanza, básicamente por la importancia de Estados Unidos como líder mundial. A partir de este plan China, reacia hasta la fecha, se mostraba más decidida que nunca a invertir en renovables y abandonar de forma progresiva su gran dependencia del carbón. Se puede afirmar que el éxito de la COP 21 residía en este previo acuerdo entre Estados Unidos y China.

A día de hoy el *America's Clean Power Plan* está en peligro. En junio de 2016 se sabrá si el plan continúa. Mientras, en abril ¿Estados

Unidos estará en disposición de poder firmar la COP 21 en los mismos términos que en su inicial compromiso nacional? ¿Se romperá la baraja? Parece que el proceso es imparable, el mundo ya no puede <<esconder más la cabeza debajo del ala>> muestra de ello es el reciente fallo histórico del Tribunal de Distrito de la Haya en materia de Cambio Climático, de 24 de junio de 2015 en la que el juez impone al Estado de los Países Bajos adoptar medidas de mitigación de gases efecto invernadero que permita alcanzar una meta de reducción de 25% en el año 2020, en compensación con el nivel de 1990.

Lo que está claro es que en la COP 21 por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido. Su capacidad para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios que estos trabajadores incansables prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios se encuentra el control del agua, y es éste precisamente el lema escogido este año por la ONU para conmemorar el Día Internacional de los Bosques: “Los bosques y el agua”. Un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía a *compensar* emisiones en los sumideros forestales nacionales, que la UE restringe al 2% sobre las emisiones totales del año base y a desarrollar proyectos MDL forestales-hasta un máximo del 1% de la emisión total del año base, mientras los MDL no forestales podían alcanzar el 20%- solo de forestación y reforestación.

La importancia asignada a los ecosistemas para capturar y almacenar carbono es manifiesta y se proyecta directa o indirectamente a lo largo de las páginas del actual Acuerdo vinculante.

El éxito del Acuerdo depende de la contribución de cada país para reducir sus emisiones que deben ser explicitadas en sus planes nacionales ahora llamados Contribuciones Nacionales Planeadas (CNP) o Prometidas (INDC en inglés). Los ecosistemas forestales, especialmente los bosques, serán una parte importante en muchos de estos CNPs que deben ser actualizados cada 5 años.

Casi 80 países han identificado el sector forestal para sus CNPs y un tercio de los líderes mundiales que han asistido a la COP21 han nombrado en su intervenciones a los ecosistemas forestales y han prometido recursos financieros para los planes de acción forestal, entre ellos Alemania, Noruega y Reino Unido, que han comprometido públicamente 5000 millones de dólares para el periodo 2016-2020. Y lo que es muy relevante, la iniciativa REDD+ ha sido institucionalizada y se implementa con la creación de un centro internacional específico y sus correspondientes

recursos en Panamá. Esta inclusión explícita de REDD+ reconoce un buen número de años de trabajo y las aspiraciones de determinados gobiernos, sociedad civil y ONGs para encontrar vías que incentiven a los países para reducir la deforestación y la degradación de los espacios forestales y conserven los bosques.

El Preámbulo del Acuerdo de París subraya la *importancia de conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero mencionados en la Convención.*

La sección financiera de la Decisión de la COP21, comprendida dentro del Apartado III. Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo, 55.”*Reconoce la importancia que revisten los recursos financieros adecuados y previsibles, incluidos los pagos basados en los resultados, según proceda, para la aplicación de enfoques de política e incentivos positivos destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y promover la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono, así como para la aplicación de enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, a la vez que se reafirma la importancia de los beneficios no relacionados con el carbono que llevan asociados esos enfoques, alentando a que se coordine el apoyo procedente de, entre otras, las fuentes públicas y privadas, y tanto bilaterales como multilaterales, por ejemplo el Fondo Verde para el Clima, y fuentes alternativas, de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes”.*

Por su parte, el artículo 5 del Acuerdo dice textualmente en lo que respecta a la <<mitigación>>:

“1. Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d) de la Convención, incluidos los bosques.

2. Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, también mediante los pagos basados en los resultados, el marco establecido en las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, así

como de los enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono que se derivan esos enfoques”.

Parece que en ambas disposiciones se está pensando en la implantación de Sistemas de Pago por Servicio Ambiental (PSA).

Y en estrecha conexión se encuentra el art. 2 que dispone en lo que respecta a la <<adaptación>>:

“1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ° C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos (...).”

2. LA LEY 21/2015, DE MODIFICACIÓN EN LA LEY BÁSICA DE MONTES

A. CUESTIÓN PRELIMINAR

En un planeta víctima de la deforestación y con muchas áreas en riesgo de desertificación, España puede presumir de aumentar su superficie forestal cada año. Que nuestro país haya aumentado más de un 30% su superficie forestal arbolada en los últimos 25 años es muy positivo; lo que resta es una labor para garantizar que su beneficio ambiental, social y económico, sea óptimo, y por ello urge la implantación de una gestión forestal sostenible en todos nuestros montes, porque son herramientas cruciales en la mitigación del Cambio Climático. Actualmente, la falta de gestión de los montes es la causa de las principales amenazas de los

montes, como son los incendios y las plagas y enfermedades. Además, impide la generación de empleo y riqueza en el medio rural.

No puede obviarse la importancia del sector forestal como soporte de nuestra economía y como fuente de los denominados servicios de los ecosistemas. De ahí que se califiquen por la propia Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de Montes como <<Infraestructura Verde>>. Por ello es fundamental asegurar una adecuada conservación de los montes, a través de una gestión activa que permita armonizar el desarrollo económico, social y ambiental de las zonas rurales donde se ubican, lo que no es otra cosa que una gestión forestal sostenible.

B. PUNTOS PRINCIPALES DE LA REFORMA Y SU RECORRIDO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

La Ley 21/2015, de modificación de la Ley 43/2003, de Montes, recoge gran parte de las medidas que han puesto en marcha las Comunidades Autónomas y que venían siendo reclamadas por los diferentes agentes intervinientes en el Medio Forestal. Un adelanto de estas medidas ya figuraban en el <<Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal >>, que se aprobó a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en enero de 2014, con una duración de 7 años, que tiene como objetivo canalizar nuevas inversiones en los 27 millones de hectáreas de superficie forestal que hay en España. Entre estas inversiones, destaca los 2.000 millones de euros incluidos en los Programas de Desarrollo Rural, que serán cofinanciados con el instrumento FEADER de la Unión Europea.

Las principales modificaciones introducidas por la Ley 21/2015, de Modificación de la Ley 43/2003, de Montes se ciñen principalmente a los siguientes aspectos: Ampliación de ámbito de aplicación de la Ley y del Concepto de Monte; Introducción de un nuevo principio inspirador: Los montes como infraestructuras verdes; Clasificación más concreta de los montes: los montes sólo podrán pertenecer a una categoría; Simplificación de los instrumentos de gestión; Potenciación de la Certificación Forestal; Regulación más extensa de los montes de socios y creación de las Sociedades Forestales. Estas modificaciones han sido tratadas en profundidad por Rodríguez-Chaves Mimbrero, B: Montes: La gestión sostenible en la normativa forestal de última generación, en Observatorio de Políticas Ambientales 2014 (Coordinado por Fernando López Ramón), 2015, págs. 657-693.

A continuación nos detenemos en alguna de estas modificaciones introducidas por la Ley 21/2015, de Modificación de la Ley Básica de Montes, analizando la normativa estatal complementaria aprobada con posterioridad, así como su desarrollo por la normativa autonómica.

a) Modificación de la clasificación de los montes y de los mecanismos jurídicos para la defensa y consolidación de la propiedad pública forestal

Nueva clasificación de los montes

La Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes modifica profundamente la clasificación de los montes hasta ahora vigente simplificándola (arts. 13 a 25), pasando los montes a clasificarse únicamente en cuatro categorías, con el fin de facilitar su tratamiento, organización y determinación del tipo de gestión más adecuado a su naturaleza. De tal forma, la Ley 21/2015 establece una clasificación de los montes en grupos disjuntos, primero según su titularidad pública o privada, y seguidamente por su afección o no a un interés general o servicio público, que es el factor que determina las características de la gestión de que deben ser objeto (la especial importancia de estos montes, ya sean públicos o privados, derivada de los valores singulares que incorporan, les hace acreedores de una peculiaridad que justifica la adopción de una regulación y unos registros propios, diferentes para cada titularidad, a través de los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda).

En virtud de estos criterios, los montes sólo podrán pertenecer a una sola categoría o clasificación de las siguientes:

- Los montes que cumplen una *función de interés general*, si son *públicos*, integran el *Dominio Público Forestal*, y pueden ser Montes de Utilidad Pública, montes comunales u otros que hayan sido afectados a un uso o servicio público. Si son *privados* y cumplen una función de interés general, se declaran *protectores*, que se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los montes públicos para declararse de utilidad pública. Esto significa que se amplía el concepto vigente.

Entre los montes privados, se mantiene la figura de los protectores (aunque persiste la denominación, se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los públicos

para declararse de utilidad pública, ampliando, por tanto, el concepto y afectando al monte de una manera secundaria a un servicio público, lo que permitirá la preferencia en la compensación de sus externalidades positivas).

- Los montes que *no cumplen esa función de interés general*, si son *públicos*, son los montes *patrimoniales* y, si son *privados*, son los *montes particulares o el monte vecinal en mano común*.

Reforma de los mecanismos jurídicos para la defensa y consolidación de la propiedad pública forestal

La mayoría de los montes de titularidad pública se encuentran catalogados como de utilidad pública contribuyendo a la protección de los suelos, los acuíferos, el aire, el ocio y disfrute, etc. Su mantenimiento en unas condiciones adecuadas es una responsabilidad a la que las distintas administraciones deben atender.

Huelga la necesidad de explicar la importancia principal que los montes públicos, y muy singularmente los montes de Utilidad Pública o Montes Catalogados (MUP), tienen para la conservación de la naturaleza. Especialmente en los MUP la funcionalidad está muy estrechamente ligada a la propiedad, y la defensa de la primera presupone la necesidad de garantizar la integridad de la segunda. La Ley 43/2003, de Montes otorgó la imprescriptibilidad a los MUP pero suprimió numerosos mecanismos previstos en la Ley de Montes de 1957, que hasta esa fecha eran muy útiles para defender la utilidad pública de estos montes (y sin que la reforma de 2006 corrigiera nada 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 ha realizado cuatro modificaciones con la finalidad de recuperar algunos de esos mecanismos derogados por la Ley 43/2003:

- *La recuperación de la presunción posesoria iuris tamtun* del Catálogo de MUP (nueva redacción del art. 18.1). Establece la Ley que la declaración de utilidad pública de un monte no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero constituye una presunción de posesión a favor de la entidad a la que el catálogo otorga su pertenencia. La titularidad que en el catálogo se asigne a un monte sólo puede impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles, no permitiéndose el ejercicio de las

acciones reales del artículo 250.1.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

- *La nulidad de las actuaciones judiciales sobre MUP en las que no haya sido citada la Administración Forestal Autonómica (nueva redacción del art. 18.2).*

- *Se refuerzan las disposiciones que permiten la defensa del Dominio Público Forestal en lo que se refiere al deslinde. Así, a partir de ahora solamente tendrán valor y eficacia en el acto del apeo los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y las sentencias firmes en juicio declarativo de propiedad. En el mismo sentido, se establece la obligación por parte de la Administración actuante de formalizar la correspondiente comunicación al Catastro Inmobiliario del resultado del deslinde, una vez sea firme éste y se haya practicado el amojonamiento (art. 21.5). En este sentido, la Ley 21/2015 supera la ambigüedad de la Ley 43/2003 que otorgaba valor a los títulos de propiedad “que la Administración titular y el órgano forestal de la Comunidad Autónoma consideren con valor posesorio suficiente”.*

- *La nueva redacción del art. 16.5 es más exigente en lo que se refiere a la decisión de exclusión excepcional de todo o parte de un monte del Catálogo de Montes de Utilidad Pública cuando sin perder las condiciones que justifican la catalogación, lo demande una “causa de interés público prevalente”, al establecer que dicha decisión debe ser adoptada por el máximo órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.*

Estas modificaciones, que suponen un pequeño avance en la protección de la titularidad de los montes públicos, quedan descompensadas por lo que se puede considerar *como retroceso en las garantías de protección de los MUP en dos aspectos*. La nueva redacción del art. 20.1 *ha eliminado la potestad de la Administración Forestal autonómica para investigar la propiedad de los MUP municipales*. De este modo, la única administración que eficazmente ha desempeñado esta labor queda relegada a un mero papel de colaboradora de las entidades locales propietarias (vid. Rodríguez Beas, 2015; Serrallonga y Sivilla, 2015 y Rodríguez Sánchez, 2015).

Y la segunda reforma, muy criticada por los técnicos en la materia es la que se contiene en la nueva redacción del art. 18.3, que ha *eliminado la posibilidad de inscribir un MUP en el Registro de la Propiedad usando la cartografía del Catálogo o la del deslinde aprobado y firme*. Se

establece que toda inmatriculación deberá aportar como *base cartográfica la certificación catastral descriptiva y gráfica*. Esta última reforma se añade a las modificaciones que se han ido introduciendo desde 1996 para otorgar al Catastro una virtualidad jurídica que puede considerarse desproporcionada y disfuncional. El máximo exponente de esta línea reformista es la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley de Catastro Inmobiliario. No se discute la necesidad de que exista una estrecha relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, y es muy relevante la importancia del Catastro como herramienta de conocimiento de la propiedad rural, pero es innegable la gran cantidad de errores, cartográficos y jurídicos graves, que contienen los actuales catastros. Por ello, dificultar el acceso directo e inmediato al Registro de la Propiedad de la cartografía forestal oficial, y en particular la elaborada a propósito de un deslinde, que están elaboradas con una calidad jurídica y técnica mucho mayor que la catastral, puede dar lugar a graves disfuncionalidades (Perez-Soba Diez del Corral, 2015).

b) Simplificación de los instrumentos de gestión y de los procedimientos de administración forestal

La Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes introduce un cambio en la regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, modifica el art. 33.5, flexibilizando el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre en qué supuestos será obligatorio que los montes privados no protectores y públicos no catalogados cuenten con un instrumento de gestión. Sólo la Ley 21/2015 mantiene la obligatoriedad de ordenación para los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores, es decir para los montes que cumplen una función de utilidad pública (art. 33.2).

Del mismo modo, la Ley 21/2015 amplía los plazos tanto en lo referido al plazo para poder acogerse a los incentivos económicos en el caso de montes no ordenados, así como al plazo que tienen los montes no ordenados, con obligación de disponer de un instrumento de gestión forestal, para que cuenten con un plan de ordenación. En lo referente al primer plazo, se establece un plazo de 15 años desde la entrada en vigor de la Ley (DT 3^a). En lo concerniente al segundo plazo, se dispone un plazo de 25 años desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Montes (DT 2^a).

Ha de decirse, que quizás la nueva regulación no es la solución. La mejor medida no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al

contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que por otro lado, prevé la propia Ley 21/2015, modificación del art. 63.3). Esperemos, que dado que el Estado deja la decisión a las Comunidades Autónomas, la regulación autonómica siga apostando por el fomento de la ordenación forestal.

Junto con lo anterior, las fórmulas de “planificación subsidiaria” o “Sistemas de Adhesión”(adhesión a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada), incorporadas en la normativa autonómica de última generación, se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan (nuevo apartado 4 del art. 32 LM).

Del mismo modo, se simplifican trámites administrativos en diversos procedimientos, entre ellos, los referidos a los aprovechamientos de leñas en los montes privados. En la línea ya marcada por la modificación de la Ley Básica de montes de 2003, por la Ley 10/2006, de 28 de abril, en cuyo art. 37 ya se establecía, que en los casos de montes ordenados, el titular de la explotación del monte únicamente tendrá que remitir la declaración responsable del aprovechamiento al órgano forestal de la comunidad autónoma, al objeto de que éste pueda comprobar su conformidad con lo previsto en el instrumento de gestión o, en su caso, de planificación. En el caso de no existir instrumentos de gestión o PORF, los aprovechamientos requerirán autorización, salvo que se trate de aprovechamientos maderables o leñosos a turno corto o domésticos de menor cuantía, en cuyo caso deberá comunicar, mediante una nueva declaración responsable, que concurren las circunstancias por las que no es necesaria dicha autorización (se considerarán aprovechamientos de turno corto aquéllos cuyo turno sea inferior a 20 años y los aprovechamientos de las especies y turnos conjuntamente tratados que determinen las comunidades autónomas para su territorio, art. 37.1 y 2).

A criterio de los técnicos en la materia esta regulación entraña un riesgo importante dado que el paso de lo que está previsto en el plan de gestión a la actuación que en realidad se realizará en el monte no es automático ni sencillo (así lo defienden técnicos como el profesor de la Escuela de Ingeniería Forestal y del Medio Natural (U.P.M.) José Alfredo Bravo Fernández).

Esta regulación simplificadora también está presente en la *Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, que establece la simplificación y agilización de los instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad (arts. 10, 11 y 13).

c) Fomento de la agrupación de montes y de las Sociedades Forestales

La Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes introduce un nuevo artículo 27 bis (en sustitución de a disposición adicional décima), en el que se regula de una manera mucho más extensa los “Montes de Socios”.

Del mismo modo, como medidas para incentivar la gestión de micro-propiedades forestales divisas, la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes incluye (en la nueva redacción de la Disposición Adicional quinta y la nueva Disposición Adicional tercera una innovación prometedora, al extender a todo el territorio español las <<Sociedades Forestales>> que se vienen promocionando en Galicia desde el Decreto 45/2011, de 10 de marzo, de la Junta de Galicia. Se trata de sociedades de responsabilidad limitada constituidas por titulares de derechos de uso de pequeñas parcelas forestales. La Ley 21/2015 permite la participación minoritaria de no propietarios en las Sociedades, establece su naturaleza jurídica básica, las asocia a la Ley de Sociedades de Capital y establece para ellas (en la única medida de fiscalidad ambiental contenida en toda la Ley) una deducción en el impuesto de sociedades. Concretamente, por una parte, se dispone la posibilidad de aplicar el régimen de diferimiento previsto para las operaciones de reestructuración a las operaciones de cesión de los derechos de uso forestal a la Sociedad Forestal; y por otra parte, una deducción del 10% de los gastos e inversiones realizados por las Sociedades Forestales y destinados a la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso del monte. (Cobos Gómez, 2015).

En esta línea, a principios de 2016 el Diario Oficial de Galicia publicó la Orden de la Consellería de Medio Rural por la que se convocan las ayudas para constituir e iniciar la actividad de Sociedades de Fomento Forestal (SOFOR) para el año 2016, con un presupuesto inicial de 250.000 euros. Los objetivos de estas ayudas pasan por fomentar sistemas de gestión conjunta de los aprovechamientos forestales, incluidos los aprovechamientos y la comercialización de las producciones forestales dirigidos a mejorar la ordenación y gestión de los montes gallegos. También, por conseguir una rentabilidad de las propiedades forestales de

las personas silvicultoras y posibilitar una adecuada gestión sostenible de las superficies forestales de propiedad privada y conseguir superficies suficientes de gestión conjunta y que se apliquen instrumentos de gestión forestal. Además, se persigue reducir el nivel de abandono del monte gallego y disminuir el riesgo de incendios forestales.

d) La Certificación forestal y medios para garantizar que la madera comercializada es legal.

La planificación y ordenación de los montes junto con la certificación forestal es la base de la gestión forestal sostenible, al ser una herramienta fundamental para planificar y ejecutar el uso múltiple del monte. Por ello, se establece en la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes que <<Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios>> (Modificación de art. 35 LM). Del mismo modo, ya venía apostando por esta figura el legislador autonómico.

En los últimos años en España se ha incrementado la certificación "especialmente en la cadena de custodia". Las Comunidades en las que más se ha avanzado son Navarra, Galicia, Asturias y Cantabria. La certificación forestal no es sólo una garantía medioambiental en las relaciones con los bosques y su mantenimiento, sino que se ha convertido en la llave para que siga siendo un recurso económico, ya que cada vez son más las compañías que exigen a los productores este compromiso de sostenibilidad para comprar su madera. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia las hectáreas certificadas en esa Comunidad aumentaron de 2013 a 2014 en un 46 %. Del mismo modo, el 84% de la madera movilizada en Navarra está certificada. Navarra ocupa en España el primer lugar de superficie ordenada y certificada en relación a su superficie arbolada.

En lo que se refiere a la madera importada, la Ley 21/2015 se establece un sistema de trazabilidad para garantizar el comercio de madera legal, a partir del cual las Administraciones públicas controlaran la legalidad del origen de los productos forestales, poniendo todos los medios para evitar la introducción en el mercado europeo a través de nuestro país de madera y productos forestales cuyo origen no sea legal, de acuerdo con la normativa Europea. Esta materia está regida por dos Reglamentos europeos que tiene por objetivo eliminar la tala ilegal de las plantaciones de árboles en el planeta:

- El *Reglamento (CE) núm. 2173/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de*

licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea (Reglamento FLEGT). El Reglamento FLEGT, para el cumplimiento de la legislación, la gobernanza forestal y el comercio de productos forestales, se basa en la aplicación de acuerdos bilaterales con los países exportadores, para garantizar que toda la madera y productos que se exporten a la Unión Europea provenga de la gestión forestal sostenible, acreditada por licencia FLEG de exportación.

- El *Reglamento (UE) núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (Reglamento EUTR).* El Reglamento EUTR prohíbe genéricamente la importación de madera y productos de madera no procedentes de gestión forestal sostenible.

Actualmente la Unión Europea ha suscrito convenios bilaterales con países exportadores de madera y sus derivados como Camerún, Indonesia, Ghana, República Centroafricana, Liberia y República del Congo. Su objetivo principal es que la madera obtenida de forma no sostenible y sus productos objeto de exportación a la Unión Europea, sea de origen legal y, por consiguiente, los productos se exporten bajo licencia.

La Ley 21/2015 establece que dentro de los documentos que valdrán para la definición de los objetivos generales de la política forestal española se incluye el *Plan Nacional de Control de la Legalidad de la Madera Comercializada* ex Reglamento FLEGT. La aplicación de esta política se realizará conforme a las competencias de cada Administración, partiéndose de que las Administraciones Públicas cooperarán en el ámbito de sus competencias para asegurar la legalidad de la madera y productos derivados introducidos en el mercado en España (art. 7; D.A. 10ª).

Con el fin de facilitar el cumplimiento de los Reglamentos FLEGT y EUTR se ha aprobado el *Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera*, que determina como Autoridad Competente para ambos Reglamentos al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, si bien los controles a los operadores económicos que comercialicen en Europa madera o sus productos, serán realizados por las autoridades competentes que designen las Comunidades Autónomas en un plazo máximo de seis meses.

El Real Decreto 1088/2015, que entró en vigor el 12 de diciembre de 2015, establece el procedimiento para la validación de las licencias FLEGT que deberán presentar los importadores de productos de madera y derivados procedentes de un país con Acuerdo voluntario de asociación en vigor, cuya validez se verificará por la autoridad competente FLEGT. Del mismo modo, se determinan los requisitos mínimos aplicables al control del sistema de diligencia debida y la obligación de trazabilidad. Resulta esencial el régimen de declaración responsable para aquellos agentes que comercialicen productos de madera en el mercado nacional, independientemente del origen de los mismos; cuyo contenido básico se incluye en los anexos del propio real decreto. A través de la declaración responsable se pretende conocer las características y la naturaleza de los agentes que comercializan productos de madera en España y, en segundo lugar, facilitar a estos agentes el cumplimiento del contenido del Reglamento FLEGT.

e) Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa

La biomasa forestal representa una alternativa viable de futuro para movilizar recursos forestales inmovilizados o infrautilizados y obtener beneficios económicos para los montes, así como una salida económica a la madera, como ocurre en Navarra.

En lo que se refiere al ámbito estatal, se han adoptado medidas para la puesta en valor de la biomasa forestal en el <<Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal>>, aprobado por el Estado en enero de 2014. En la misma línea, la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes dispone que el Gobierno elaborará, en colaboración con las Comunidades Autónomas, una estrategia para el desarrollo del uso energético de la biomasa forestal, de acuerdo con los objetivos indicados en el Plan de Energías Renovables en España (Modificación DA 4ª). Del mismo modo se regula como criterio para el otorgamiento de incentivos <<la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de su biomasa forestal aprovechable>> (Modificación art. 65.2). A estos efectos, téngase en cuenta que en un estudio publicado a finales de 2015 en Nature Geoscience, se afirma por la Unidad de Ecología Global del CREAM que los ecosistemas gestionados transforman en biomasa un 60% del carbono que asimilan durante la fotosíntesis, mientras que los naturales lo hacen sólo un 45%. (Consúltese http://ddd.uab.cat/pub/bolcre/bolcre_a2015m10n25iSPA/index.html.6).

Por lo tanto, la gestión forestal aumenta de forma considerable la capacidad del monte como sumidero de carbono.

En esta línea la Comunidad Autónoma de Extremadura, ha previsto dentro de su Plan de desarrollo rural (PDR) 2015-2020, destinar 1.187 millones de euros a diferentes medidas, entre las que destaca la biomasa, que de forma directa recibirá 15 millones de euros. En este marco, por ejemplo se implantó a finales de 2015 una nueva empresa “Biomasa del Guadiana”, en Don Benito para la producción y comercialización de productos derivados de la biomasa. Téngase en cuenta que en 2015 se ha aprobado la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

Del mismo modo, ha de tenerse también en cuenta que el Diario Oficial de Galicia publicó el 30 de diciembre la Orden de la Consejería del Medio Rural por la que se convocan ayudas de diez millones de euros a la inversión en tecnologías, transformación, comercialización y movilización de productos forestales para 2016. Entre las iniciativas subvencionables está la producción de astillas y de pélets para su aprovechamiento energético. Las ayudas están cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y forman parte del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 de Galicia. El principal objetivo de esta subvención es "promover la competitividad del sector forestal, lo que garantiza la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima. Asimismo, se pretende lograr un desarrollo territorial equilibrado de las comunidades y las economías rurales, incluyendo la creación y preservación de puestos de trabajo". Los potenciales beneficiarios son las pequeñas y medianas empresas del sector forestal con sede en Galicia e inscritas en el Registro de Empresas do Sector Forestal (RESFOR).

Del mismo modo, indica un impulso en el sector el hecho de que en noviembre de 2015 se ha publicado la “Guía de la madera de las especies forestales de Cataluña”, que nace con el objetivo de difundir las características tecnológicas de la madera de las principales especies madereras de Cataluña para facilitar la búsqueda de nuevas aplicaciones. En el mismo sentido, otro dato es que la Asociación de la Madera de Euskadi, Baskegur, con el apoyo del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco, celebró del 23 al 27 de noviembre 2015 la primera Semana de la Madera de Euskadi.

Es una obra de referencia en esta materia: Blasco Hedo, E.: Propiedad forestal privada y energías renovables, 2015.

3. LA POSICIÓN DE LAS MEDIDAS FORESTALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL

A. LAS MEDIDAS FORESTALES INCLUIDAS EN LA PAC 2015-2020

La nueva Política Agraria Común (PAC 2015-2020) mantiene la estructura de dos Pilares. Con medidas anuales obligatorias de aplicación general en el Primer Pilar (que regula los <<pagos directos>>, ahora <<pagos básicos>>), financiado en exclusiva por la Unión Europea, complementadas por medidas voluntarias mejor adaptadas a las especificidades nacionales y regionales, en el planteamiento de programación plurianual del Segundo Pilar (medidas de desarrollo rural, fondo FEADER), cofinanciados por la Unión Europea, y los Estados Miembros (en el caso de España, cofinanciado por el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo admisible también la cofinanciación privada).

Si bien el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no hace referencia a las disposiciones específicas para una política común forestal de la UE, la silvicultura representa una parte importante de los recursos naturales y la gestión de estos recursos es uno de los objetivos de la política de desarrollo rural. Por ello, la PAC 2015-2020 establece instrumentos que podrían vehicular los fondos para financiar una gestión forestal sostenible: tanto en el Pilar I (*Greening*, con la exigencia de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIE), muy aplicables a los montes, como, sobre todo, en el Pilar II que establece medidas ambientales forestales que pueden ser incluidas en los PDRs financiados por FEADER.

a) Pilar I: *Greening* o Pago Verde

En la nueva PAC 2015-2020 el régimen de pago directo (pago básico) a los agricultores (incluidos los selvicultores) tiene una orientación más medioambiental. Todos los pagos directos (pago básico) están sujetos a la ecocondicionalidad ambiental, pero además ha de tenerse en cuenta que ligado al pago básico se regula un pago verde o ecológico para los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*Greening*), al que se destinará el 30% del límite máximo nacional anual. La ecocondicionalidad supone que de forma obligatoria todos los agricultores y selvicultores que reciben pagos directos debe cumplir los <<requisitos legales de gestión>> que impone la Unión Europea y las normas en materia de <<buenas condiciones agrarias y medioambientales>> de la tierra establecidas en el Derecho interno de los

Estados miembros (que figuran en el Anexo II del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre).

Por su parte, el *Greening* o Pago Verde (Fondo FEAGA), es un pago anual por hectárea complementario al pago base, condicionado al cumplimiento de medidas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, que van más allá de la condicionalidad (o del componente ecológico obligatorio de los pagos directos). Se trata pues de un suplemento del pago básico, anual, destinado a prácticas obligatorias que deben seguir los agricultores para abordar los objetivos de la política climática y medioambiental. La importancia de este pago dentro del conjunto de los pagos directos puede entenderse por el montante presupuestario que supone, pues un 30% del límite máximo nacional anual, es decir, del sobre de dinero existente para cada Estado miembro para pagos directos, debe destinarse al mismo. Además, durante las negociaciones se consiguió que su cálculo sea individual, proporcional al pago base que reciba cada agricultor. De esta forma se evita que este pago sea igual para todos los agricultores, con independencia del importe de pago base que reciban. Estas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente que habrán de respetar los agricultores para percibir este pago son: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y contar con superficies de interés ecológico (SIE). Dicha medida de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIEs), sería perfectamente aplicable a los montes dado que el propio Reglamento 1307/2013, destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales. Las SIEs es una medida con gran potencial para mejorar el nivel de suministro de servicios ambientales en el medio rural, es la creación de Áreas de Interés Ecológico (AIE), y constituye en toda regla un mecanismo de pago por servicios ambientales, lo cual implica que también está sujeto a toda la complejidad que dichos mecanismos tienen.

El Reglamento europeo establece un listado de posibles superficies de interés ecológico, entre ellas las superficies forestales. Dentro de ese listado los Estados miembros deben decidir cuáles van a aplicar en su territorio (Vid. art. 43 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo). España ha decidido considerar como superficies de interés ecológico:

a) Las tierras en barbecho que no se dediquen a la producción durante, al menos, nueve meses consecutivos desde la cosecha anterior y

en el período comprendido entre el mes de octubre del año previo al de la solicitud y el mes de agosto del año de la solicitud.

b) Las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno que se describen a continuación:

- Leguminosas grano para consumo humano o animal: Judía, garbanzo, lenteja, guisante, habas, haboncillos, altramuces, algarroba, titarros, almorta, veza, yeros, alholva, alverja, y alverjón.

- Leguminosas forrajeras: Alfalfa, veza forrajera, esparceta y zulla.

c) *Las superficies forestadas en el marco de los programas de desarrollo rural*, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento (CE) núm. 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, con el artículo 43 del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, o con arreglo al artículo 22 de Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, durante el transcurso del correspondiente compromiso adquirido por el agricultor.

d) *Las superficies dedicadas a agrosilvicultura* que reciban, o hayan recibido, ayudas en el marco de los programas de desarrollo rural, en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de 5 septiembre de 2005, o del artículo 23 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, o de ambos

Sin embargo, en lo que se refiere al *Greening* se puede afirmar que el Estado español ha renunciado a que los montes puedan beneficiarse del *Greening* pues no ha optado de forma decidida por la inclusión de los montes como SIE, cuando perfectamente podría haberlo hecho. ¿Los motivos? que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal, requisito indispensable exigido por la PAC, y porque la gran mayoría de los selvicultores no habían recibido pagos directos en el periodo anterior, por lo que no tenían derecho a solicitar el pago básico en el periodo 2015-2020.

b) Pilar II. Política de desarrollo Rural con incidencia forestal

En lo que se refiere al Pilar II, los objetivos que ha marcado la PAC 2015-2020 para la ayuda al ámbito rural son (art. 4 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013):

1). La competitividad de la agricultura; 2).La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. De estas seis prioridades se destaca, para el ámbito forestal, las prioridades <<4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura>> y << 5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, en el de los alimentos y el silvícola>>.

Todas estas prioridades, con sus correspondientes indicadores objetivos, contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo (art. 5 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013) y, al menos, cuatro de ellas, deberán ser la base de la programación de desarrollo rural, a través de los Planes de Desarrollo Rural (PDRs).

Cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas de desarrollo rural. Estos objetivos deben extraerse de un conjunto común de indicadores de objetivos para todos los Estados Miembros.

El Reglamento (UE) núm. 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural permite, como novedad respecto al anterior periodo 2007-2013, que los Estados Miembros presenten un programa nacional y un conjunto de programas regionales, garantizando la coherencia entre las estrategias nacional y regionales.

Y a esta posibilidad se acogió el Derecho interno español en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013, en la que se acordó la elaboración de un Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) (arts. 5 y 6 de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del Medio Rural), con una asignación FEADER máxima de 238 millones de euros, siendo ésta, la cantidad de fondos adicionales de desarrollo rural asignados a España en el periodo 2015-2020 respecto del periodo anterior, que se aprobará junto a los PDRs autonómicos.

Los Estados Miembros pueden incluir en sus programas de desarrollo rural subprogramas temáticos que contribuyan a las prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. Estos subprogramas están dirigidos a la resolución de necesidades específicas, en ámbitos de especial

importancia para ellos, y podrán referirse, entre otras cosas, a: Jóvenes agricultores; Pequeñas explotaciones agrícolas; Zonas de montaña; y creación de cadenas de distribución cortas. Estos subprogramas también podrán dedicarse a necesidades específicas ligadas a la reestructuración de sectores agrícolas (y selvícolas) que tengan una fuerte repercusión en el desarrollo de las zonas rurales. Y por esta opción se han decantado tanto el PNDR como los PDR autonómicos.

Cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas de desarrollo rural. Estos objetivos deben extraerse de un conjunto común de indicadores de objetivos para todos los Estados Miembros. El alcance y contenido del PNDR responde a lo que especifica el art. 8 del Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

Pues bien, entre las necesidades específicas que se pueden incluir en los PDRs, a partir de los datos del análisis DAFO y la evaluación de necesidades, se prevén importantes medidas forestales a las que los selvicultores o titulares de montes, es mucho más factible que puedan acogerse, entre estas medidas se encuentran medidas dirigidas a compensar los servicios ambientales que ofrecen sus montes. En concreto, en el Pilar II, como medidas de desarrollo rural de carácter forestal se encuentran las siguientes (podrían acogerse a estas medidas los selvicultores siempre que sean incorporadas a los PDR (estatal y autonómicos): *Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales; Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados; Medidas dirigidas a la consecución de una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos; Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas, y, para finalizar, Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques, y, por último, Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales.*

B. PDRS 2015-2020 ¿HACIA LA INVERSIÓN EN NATURALEZA?

El PNDR se compatibiliza con los PDRs autonómicos con una clara delimitación entre ambos niveles de programación, definida en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2015-2020.

En lo que concierne a nuestro país, en el nuevo periodo contaremos con un 3% más de presupuesto que en el anterior periodo de programación, es decir, tendremos 8291 millones de euros de FEADER para todo el periodo 2014- 2020, fondos que habrá que añadir a la parte nacional que aporten la Administración General del Estado (AGE) y las comunidades autónomas. En España el modelo de aplicación de la PAC fue acordado con las Comunidades Autónomas en conferencia sectorial. Fruto de estas reuniones se decidió que España optaría por mantener una programación regionalizada basada en 17 programas de desarrollo rural autonómico que dispondrán de un total de 8053 millones de euros de FEADER, a los que, como novedad, se añadiría un programa nacional, que tendrá una dotación económica de 238 millones de euros FEADER. También en este periodo España mantendrá un marco nacional con elementos comunes para todos los programas.

Este modelo sigue manteniendo un enfoque territorial, como venía siendo tradicional hasta ahora, poniendo en relevancia el importante papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo rural como principales conocedoras de las deficiencias y necesidades de sus territorios.

Pero al mismo tiempo permite dar satisfacción a aquellas necesidades de interés nacional que excedan el ámbito de actuación de una Comunidad Autónoma con el programa nacional. Por tanto, el grueso de la programación recae en las Comunidades Autónomas, que son las que desarrollan e implementan las medidas que consideran más oportunas en sus territorios. Aún así, el Gobierno continuará apoyando los 17 programas autonómicos, cofinanciándolos hasta el 30% de la aportación nacional que corresponda a cada comunidad, calculado a la tasa máxima de cofinanciación. Cada autoridad de gestión, es decir, cada Comunidad Autónoma, será la responsable del diseño y ejecución de su programa. En cuanto al reparto de fondos FEADER entre Comunidades Autónomas, se acordó distribuir 8053 M€ (incrementado en los 7 millones procedentes del *capping*). El reparto se realizó con criterios objetivos y transparentes. Por otra parte, en el Real Decreto 1080/2014, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural para el periodo 2015-2020, se ha recogido una de las novedades introducidas en la reforma de la PAC por España, al amparo de la cual existirá una autoridad nacional de coordinación de las autoridades de gestión de los 18 PDRs. Esto permitirá coordinar de manera más eficaz las actuaciones de las administraciones que intervienen en la elaboración y en la ejecución de los programas de desarrollo rural, asegurando su coherencia y la interlocución con las autoridades comunitarias (Nieto Gilarte, 2015).

El PNDR incluye actuaciones de ámbito supraautonómico, de interés general, o cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado, según se determinó en el grupo de alto nivel constituido por acuerdo de la citada Conferencia Sectorial. La dotación de 238 millones de euros resultante para el PNDR es reducida, pero se ha considerado por la Conferencia Sectorial suficiente y equilibrada para las medidas consideradas a partir del análisis de contexto y la DAFO, priorizándose las actuaciones que se han considerado esenciales en un ámbito estatal para el desarrollo rural del conjunto del país, sin considerar las fronteras territoriales.

Entre las principales medidas programadas en los programas españoles las medidas forestales que en total representan un 16%, con un presupuesto asignado para todo el periodo de 2.000 millones de euros, lo cual puede considerarse escaso teniendo en cuenta las magnitudes de superficie forestal en España. Con carácter general puede decirse que en los PDRs se destaca la importancia de los montes por el potencial que ofrece la biomasa como fuente de energía autóctona, o en el ciclo hidrológico tan importante en un país torrencial como España, o para el aprovechamiento de la madera, el turismo o los beneficios medioambientales, como es la fijación de CO₂ o el mantenimiento de la biodiversidad.

El <<Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020>> ha sido aprobado por Decisión de la Comisión el 26 de mayo de 2015 y en lo que se refiere a los planes autonómicos ya han sido todos aprobados por la Comisión. Los últimos se han aprobado en otoño de 2015.

Sin ánimo de exhaustividad y profundidad en el estudio de estos PDRs, un primer acercamiento a estos programas revela que el Estado y las CCAA han realizado una apuesta por los montes, aunque no ha sido todo lo decidida que hubiera sido deseable. Téngase en cuenta a estos efectos que en los Planes de Desarrollo Rural deberá definirse tanto el concepto de <<Bosque>>, como de <<otras Superficies Forestales>> en las cuales podrán aplicarse estas medidas. En lo que se refiere al Derecho interno español se ha optado tanto en el PDR estatal como en los autonómicos por seguir aplicando la definición de <<Monte>> recogido en el art. 5.1 de la ley Básica de montes estatal 43/2003.

El <<Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020>>, recoge ayudas para “la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes”, así como medidas dirigidas a la “Restauración de los daños causados a los bosques por incendios”. Se puede decir que con estas previsiones el Estado intenta equilibrar el hecho

de que a pesar de la aprobación del <<Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal>>, aprobado por el Estado en enero de 2014, de acuerdo con lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado prácticamente el 90% del presupuesto de la Subdirección General de Política Forestal se destina únicamente a la extinción de incendios. Conociéndose las necesidades de los montes, se podría decir que es como dar a un enfermo con tumor, pastillas para el dolor.

Mientras que la medida que con mayor frecuencia se recoge en los distintos <<Programas autonómicos de Desarrollo rural 2015-2020>> es: “Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, con las siguientes submedidas aparejadas: Reforestación y creación de superficies forestales; Apoyo a la prevención de daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a la restauración de los daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a las inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales; y Apoyo a las inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales. Habrá que ver cómo en la práctica se concretan estas medidas.

Así se recoge en el DPR de Baleares, que en 2015 también ha aprobado el Plan Forestal de las Illes Balears (2015-2035), BOIB núm. 40, de 21 de marzo de 2015, que se ha concebido con un componente ambiental inherente a todos sus objetivos y actuaciones. Plantea cinco objetivos generales, como la armonización y el equilibrio de las múltiples funciones, servicios y beneficios de los sistemas forestales; la consecución de una actividad forestal competitiva dentro de los modelos de economía verde; la creación de un escenario normativo, administrativo, económico y fiscal para generar oportunidades de actividad y de empleo en el sector forestal de las Illes Balears; la contribución al desarrollo rural sostenible, y, finalmente, la incorporación de la programación forestal en el nuevo período de financiación FEADER de la Unión Europea.

De igual forma se recoge en los PDRs de las siguientes Comunidades Autónomas: Asturias, Baleares, Cantabria, Navarra, País Vasco, La Rioja, Extremadura, Valencia, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Andalucía (4000 beneficiarios para realizar actuaciones de prevención de incendios forestales y restauración del potencial forestal, y realización de actuaciones selvícolas en 21.250 ha forestales de mejora y generación de sistemas ecosistémicos). En Murcia estas medidas afectarán también zonas Red Natura 2000.

Apuestan de forma decidida por los valores productivos del monte los PDRs de Navarra, País Vasco, La Rioja, Galicia y Extremadura.

La Comunidad Autónoma de Galicia recoge en su PDR, como principales actuaciones programadas, las medidas forestales (25% del FEADER, un 10% de la media nacional), con mayor énfasis en medidas dirigidas a potenciar los valores productivos del monte estableciéndose medidas para la “sostenibilidad y competitividad de la cadena forestal-madera”. Por su parte, al PDR de la Comunidad Foral de Navarra ha identificado como las necesidades más relevantes del sector forestal navarro: Mayor movilización de recursos forestales; Incrementar la tecnificación de los procesos de aprovechamiento de los productos forestales; y Reducir la dependencia energética externa mediante el impulso de la utilización de biomasa. Siendo una de sus medidas estrella el impulso de la madera y de los productos forestales. De forma similar se prevé en el PDR del País Vasco, en el que además de impulsar la mejora competitiva del subsector forestal vasco, se introducen medidas para Conservación de bosques autóctonos. Del mismo modo, La Rioja en su PDR apuesta por “Ayuda a las inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales”, complementada por “Acciones de transferencia de conocimientos e información”. De igual manera se afronta en el PDR de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el que se afirma que “La biomasa es un sector innovador e incipiente en nuestra región, con un importante recorrido, que genera empleo en el medio rural y beneficios medioambientales”.

En el PDR de la Comunidad Autónoma de Cantabria se le otorga especial importancia a la “Transferencia de conocimiento e innovación en la agricultura, los bosques y las zonas rurales”.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha incluido en su PDR una medida singular, que puede sin duda asimilarse a un esquema de Pago por Servicio Ambiental. Se trata de la medida “Pagos para compromisos en entorno forestal”. Con esta medida se pretende revertir la situación de deterioro del alcornocal y sentar las bases para una renovación gradual de las masas actuales. La actuación que entraña esta medida es el mantenimiento durante un periodo de 7 años de la vegetación existente en el interior de un cerramiento impidiendo la presencia de fauna herbívora en el interior y una serie de limitaciones (práctica de la caza en su interior, etc.), lo que supone un esfuerzo adicional para los titulares de los montes que son valoradas en forma de lucro cesante.

El PDR de Castilla-La Mancha se centra especialmente en medidas hidrológico-forestales para compensar los efectos adversos de los fenómenos pluviométricos caracterizados por grandes precipitaciones concentradas en poco espacio de tiempo, que originan importantes procesos erosivos que tienen como consecuencia cuantiosas pérdidas de suelo fértil y disminución de la capacidad productiva, aterramiento de embalses y otras infraestructuras, decremento de la capacidad de regulación del régimen hídrico.

Finalizando en este repaso, ha de señalarse que en Cataluña, siguiendo con su política forestal de fomentar la ordenación de los montes (se trata de la Comunidad Autónoma que ha logrado que más montes privados cuenten con un plan de gestión forestal), se incluye entre las medidas forestales de su PDR la “Redacción y revisión de los instrumentos de ordenación forestal”.

Por último, el PDR de la Comunidad de Madrid incluye la medida de integrar en los Planes de Ordenación y de Gestión de Montes el cálculo del potencial de captación de CO₂ de los montes.

No se puede concluir en este repaso sin de destacarse que se destinan pocos recursos, podría decirse que claramente insuficientes, para abordar las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000, en el marco de FEADER, como así ha sido señalado en las evaluaciones de los PDRs autonómicos realizadas por la Comisión Europea, pese al gran número de superficies forestales incluidas en esta Red.

4. RETOS POR DELANTE

A. CUESTIONES PRELIMINARES

Ante el cambio climático es imperioso combinar mitigación (Acciones para reducir emisiones gases efecto invernadero) y adaptación (acciones para atenuar sus impactos potenciales) en escenarios de futuro muy distintos a lo que hasta ahora se ha conocido. Y para esas medidas de mitigación y adaptación los montes juegan un papel muy importante y así ha sido reconocido en la COP 21.

Por ello se puede afirmar que tras la COP 21 existe un ancla muy importante para los montes. Desde el punto de vista de la *mitigación*, en la segunda mitad del siglo tiene que existir neutralidad climática (tiene que existir un balance entre emisión y mitigación). Los mercados de carbono se tienen que terminar de definir en 2020 y será muy importante el

papel de los bosques como *sumideros de carbono*. Ha de recordarse que el 37% de las emisiones de CO₂ las absorbe o fija el monte (MAGRAMA).

Pero en lo que se refiere a la *adaptación* no puede perderse de vista que el Cambio climático es un poderoso factor de estrés para los ecosistemas. A lo largo de todo el territorio español se viene observado defoliación, decaimiento forestal y mortandaz (Centro de Investigación Forestal, CIFOR. Desde 1987 *ICP Forest* viene monotorizando los montes españoles). La defoliación es de un 20% y la tendencia es creciente. Las masas boscosas presentan un aspecto anémico y enfermizo. Zonas especialmente afectadas son Toledo, Ciudad Real, Andalucía. Esta circunstancia puede tener una consecuencia fatal en la capacidad de los montes como sumideros de carbono lo que conllevará, si no se actúa en adaptación, que la capacidad de sumidero del monte se debilite en años venideros.

La adaptación al Cambio Climático de los montes puede ser autónoma (reactiva) y Planificada (preventiva). Por ello, ante el Cambio Climático adquiere aún más importancia la planificación, cuyo objetivo principal deberá ser la adaptación al cambio climático con el fin de favorecer la adaptación autónoma y la resiliencia, acompañando a la dinámica natural del ecosistema forestal con los planes de gestión forestal. Para ello es mucho más relevante que se invierta en la realización de estudios selvícolas que posibiliten una selvicultura adaptativa y, en cambio, en lo que hasta ahora supone la inversión más grande, de cara a la realización de un plan de gestión forestal, que es el inventario, se invierta menos porque se realicen procedimientos de inventario más sencillos. En este sentido, el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2006* tiene un déficit y es que no recoge acciones para la adaptación, que es básico para España. Es importante que estas medidas para la adaptación de los montes estén normalizadas y no dependa únicamente de la voluntad e intereses de los gestores de los montes. Esta disfuncionalidad ha sido tenida en cuenta en el pionero *Proyecto de Ley del Cambio Climático de Cataluña de 26 enero de 2016*, en cuyos objetivos de adaptación al cambio climático se recogen los requisitos que deben contener los instrumentos de planificación y programación sectoriales para lograr una buena coordinación, adaptada al nuevo marco regulador. Y para ello se refuerza el papel del Servicio Meteorológico de Cataluña para que disponga del mejor conocimiento en materia de proyecciones climáticas y regionalización.

B. APLICACIÓN DE SISTEMAS DE PAGO POR SERVICIO AMBIENTAL (PSA) EN LOS TERRENOS FORESTALES (MITIGACIÓN)

Los ecosistemas forestales ofrecen a la sociedad imprescindibles servicios medioambientales, como frenar los efectos del cambio climático absorbiendo el CO₂ que producimos o evitar desastres naturales, además de ser fuente de energía sostenible a través de la biomasa.

Uno de los grandes retos actuales debe ser incentivar el impulso de estas áreas forestales, y que ese desarrollo se entienda desde un punto de vista económico, pero también ambiental, para garantizar la mejora del entorno natural y el futuro de su biodiversidad. El capital natural es la base de una economía sostenible y protectora del medio ambiente, y los mercados que lo regulan.

Es el momento de compensar el uso racional de recursos y el sacrificio que ha supuesto su preservación para las poblaciones rurales y la posibilidad de percibir ingresos a través de los mercados de servicios ambientales parece una buena fórmula, con éxito demostrado en Estados Unidos y en Centroamérica. Así ha sido puesto de manifiesto en el Acuerdo de la COP 21 de París.

Y todo ello podría ponerse en marcha con el apoyo de un Fondo Forestal Nacional, que vienen siendo incentivados por la FAO.

Los fondos forestales nacionales (NFF, por sus siglas en inglés) bien diseñados y gestionados pueden actuar como mecanismos de coordinación para canalizar flujos de inversión de múltiples fuentes hacia la implementación de planes como el pago por servicios ambientales. Un buen ejemplo de funcionamiento de estos fondos es el Fondo Forestal Nacional de Costa Rica (FONAFIFO) (Rodríguez-Chaves, 2013).

El auténtico reto de futuro si se quieren conservar espacios y recursos forestales con todas sus funciones, prestaciones y servicios, requiere procurar procedimientos de internalización de las externalidades forestales mediante incentivos preferentes, medidas de fomento, mecanismos e instrumentos económicos compensatorios adecuados (pago por servicios ambientales), incluso medidas financieras y fiscales favorables.

En Europa, existen dos ejemplos claros de éxito en el establecimiento de un PSA, uno en relación a la gestión a nivel de cuenca hidrográfica para la conservación de la calidad del agua es el de la empresa embotelladora Vittel (Nestlé) en Francia, y otro en los contratos agrarios de

la Reserva de la Biosfera de Menorca promovidos por el Consell Insular de Menorca con el objetivo de preservar los ecosistemas de la isla mediante una gestión ganadera sostenible. El caso del programa de Vittel en el departamento francés de Vosges es un ejemplo de PSA donde el agente “comprador” es privado.

Hoy en día se está promoviendo y ya hay proyectos en marcha de pago a los terrenos forestales por dos externalidades ambientales: el monte como sumidero de carbono y el monte como regulador del recurso hídrico (Luna Serrano, 2015 y Maderuelo, 2015).

En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono, ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE)>>, en el marco de la silvicultura de carbono y <<Huellacero>>, puesto en marcha, en aplicación de los arts. 88 y 89 Ley de Desarrollo Sostenible. Este proyecto <<Huellacero>> tiene como objetivo destacar la labor de las empresas que dedican esfuerzos al cálculo de su Huella de Carbono (HC). Para ello se ha creado el Registro de Huella de Carbono mediante el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, que entraba en vigor el 29 de mayo del pasado año. Este registro, de carácter voluntario, nació con la vocación de fomentar el cálculo y reducción de la huella de carbono por parte de las organizaciones españolas, así como de promover los proyectos que mejoren la capacidad sumidero de España, constituyéndose por tanto en una medida de lucha contra el cambio climático de carácter horizontal. Pero el cálculo de la HC de las empresas no es la única actividad del Registro. También hay una sección destinada a los proyectos de absorción como proyectos de reforestación que incrementan la capacidad sumidero, puestos en marcha por las empresas para compensar sus emisiones y lograr la neutralidad ambiental en su actividad.

La Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, al respecto introduce cambios significativos, pues además de incluir como criterio para el otorgamiento de incentivos las externalidades ambientales de los montes (Modificación del art.65.2), estableciendo que dichos incentivos se podrán canalizar, entre otras vías, a través del <<Establecimiento de una relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado>> (Modificación del art.65.3), parece que el legislador está pensando en los <<contratos territoriales>>. Pero la principal aportación de la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes es el

mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan (Modificación del art.63.2). En el mismo sentido la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre) incluye explícitamente el concepto de <<servicio ambiental>> en su artículo 77 sobre Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio, y en relación con ello en su art 2 incluye como primer principio que inspiran la ley:<<El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano>>.

Esta regulación sólo supone un pequeño paso consistente únicamente en el reconocimiento de la utilidad de la existencia de mecanismos de mercado, como instrumento para compensar, o mejor dicho, pagar a los selvicultores por los servicios ambientales o externalidades que generan sus montes, aunque puede ser el punto de partida, si comienza a recogerse en los planes forestales como así ha sido en el Plan Forestal de las Illes Balears (2015-2035), que incorpora a su regulación expresamente la aplicación de mecanismos PSA.

Todas estas iniciativas normativas tienen en la nueva PAC 2015-2020 una base sólida para una apuesta clara para el comienzo de implantación de sistemas PSA. La Unión Europea hace una distinción entre bienes públicos básicos que deben ser apoyados a través de pagos directos a agricultores y selvicultores, previstos en el Pilar I, y bienes públicos más específicos, que deben ser apoyados a través del Pilar II, medidas de desarrollo rural. De tal forma alinea las medidas del Pilar I (FEAGA) y el Pilar II de la PAC (FEADER), complementándose mutuamente, con el fin de multiplicar la creación de infraestructura verde en el impulso de los mercados de los ecosistemas y la Estrategia Europa 2020.

El sistema ideal en los PSA es que estos “compradores” sean privados. Pero como primer impulso para la implementación de PSA la PAC 2015-2020 ha introducido como novedad que en los dos Pilares de la PAC se prevean medidas financieras públicas (con caja pública únicamente europea en el Pilar I, y con caja pública compartida UE y estados miembros, en el Pilar II) para compensar los servicios ambientales que proporcionan los montes a la comunidad en general en aplicación del principio <<quien se beneficia paga>>, y medidas que sin reparos, se pueden conceptualizar como PSA (Rodríguez-Chaves, 2013). En concreto, la PAC 2015-2020 establece instrumentos que podrían vehicular estos

pagos compensatorios: tanto en el Pilar I (Greening, con la exigencia de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIE), muy aplicables a los montes (aunque en España no se ha implementado), como, sobre todo, en el Pilar II que establece como una de las medidas ambientales <<Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques> que pueden ser incluidas en los PDRs financiados por FEADER.

C. MEDIDAS PARA LA ADAPTACIÓN DE NUESTROS MONTES AL CAMBIO CLIMÁTICO (RESILENCIA). INCENDIOS FORESTALES

En los dos últimos años se han producido con mucha virulencia incendios forestales “fuera de temporada”, y en especial este fenómeno se ha producido de forma trágica, sobre todo en el norte de España en diciembre de 2015 (Sanz Larruga, 2015). Por ello, es incomprensible la reforma del art. 48 haya suprimido la posibilidad (contemplada en el anteproyecto) de declarar zonas de riesgo medio (no sólo “alto”) de incendio forestal, lo que impide que estas zonas puedan recibir las ayudas previstas en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Tampoco puede considerarse acertada la reforma del art. 46, que suprime la referencia al *Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF)*, uno de los órganos de coordinación interadministrativa forestal que ha resultado más útil, y cuya existencia depende ahora sólo de lo que decida (según la redacción del ar. 10.2) el futuro Consejo Forestal Nacional.

De otra parte, ha de señalarse que se ha cuestionado, con razón, la rigidez del esquema en la aplicación de las medidas ambientales de la PAC en tanto que difícilmente puede subsumir la diversidad agronómica de la UE, por ello, dentro de las negociaciones para simplificación de la PAC, en la ya anunciada revisión del año 2016, varios Estados miembros han solicitado a la Comisión simplificación y flexibilidad en la aplicación de estas medidas debido a las dificultades en su puesta en marcha, tanto desde el punto de vista de las gestión de las administraciones, como en su aplicación por parte del agricultor debido a su gran novedad.

En el ámbito interno español, una de las principales disfuncionalidades que se están sufriendo por los agricultores y propietarios forestales es referida a las SIEs (Pilar I, *Greening*) y su aplicación a los aprovechamientos silvopastorales (que combinan la utilización forestal con la ganadera), que está dando lugar a que cientos de hectáreas estén quedando excluidas de las subvenciones, pues con la nueva PAC en España el Coeficiente de Admisibilidad de Pastos está calificando

como “no pastables” zonas donde hay animales pastando desde siempre, poniendo en una posición complicada a muchos ganaderos. A lo que además ha de añadirse que el aprovechamiento del matorral por el ganado es una de las medidas más eficaces que se vienen articulando para reducir el combustible en el monte ante posibles incendios forestales; sin embargo el consumo de matorral es penalizado a la hora de solicitar las ayudas de la PAC, ya que se exige que más del 50% del monte esté con especies herbáceas.

Y esta situación puede agravarse, pues el propio Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 establece, en relación a las superficies de interés ecológico (SIE) que, antes de 31 de marzo de 2017, la Comisión deberá presentar un informe de evaluación sobre su aplicación y, en su caso, presentar una propuesta legislativa en relación al incremento de porcentaje de SIE, pudiendo pasar de un 5% a un 7% (este último porcentaje fue el inicialmente propuesto por la Comisión). Este informe será un documento importante a la hora de conocer cómo se ha venido implementando en los distintos Estados miembros esta práctica, y este podría ser el momento para corregir las disfuncionalidades detectadas.

No obstante, hasta que llegue ese momento en el que se logre que la regulación de las SIEs evolucionen para adaptarse a las circunstancias locales, para maximizar el beneficio ambiental de las SIEs, se puede emplear al máximo los nexos que pueden establecerse entre las SIEs y las medidas ambientales territoriales del Segundo Pilar incluidas en los PDRs y esto es lo que han articulado algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad Autónoma de Asturias, que con el fin de paliar la disfuncionalidad que supone la aplicación del *Greening* para el pastoreo como medida preventiva en terrenos forestales con peligro de incendios, ha incluido en su PDR (Pilar II) pagos para el pastoreo en ciertas zonas, que contribuye al control de la matorralización, que es una de las principales debilidades detectadas en el análisis DAFO de los montes frente a los incendios forestales. En esta actuación se pone de relieve el carácter complementario de los dos Pilares de la PAC. Estos pagos se incluyen dentro de la medida <<Ayuda para inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y valor medioambiental de los ecosistemas forestales>> y podría asimilarse a un sistema de PSA.

La submedida consiste en compensar a los ganaderos que con sus rebaños realicen un sistema tradicional de pastoreo, con el que se mantienen los hábitats y el paisaje, y, sobre todo, se controla el crecimiento de matorral. Este sistema tradicional de pastoreo está regulado en muchos casos por ordenanzas (algunas de 1727) y en otros por el derecho

consuetudinario. Con carácter general esta práctica tradicional, aunque varía en fechas, tiene un esquema común: los animales suben al pasto a partir de finales de febrero, aprovechando los pastos de primavera, y la abundancia de pastos determina la fecha de bajada de los animales. El problema radica en que los meses de verano, junio, julio y agosto se produce una caída en la disponibilidad de alimentos herbáceos, teniendo que los animales alimentarse de pastos no herbáceos, mucho menos nutritivos por lo que los animales pierden peso y es menos rentable la permanencia de los mismos en estas superficies. De aquí la importancia de compensar la permanencia de los animales en esta época concreta del año, pues la falta de pastoreo en esos meses concretos del año produciría: Un mayor incremento del matorral; Un incremento del riesgo de incendio en las mismas; Una mayor erosión y arrastre del suelo tras los incendios acumulándose en los cauces de los ríos; Una pérdida de la biodiversidad animal, vegetal y paisajística, y un incremento sustancial de pérdidas económicas y ambientales, además de las de producción primaria.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Nos encontramos en un tiempo de configurar una nueva política forestal y de medio ambiente natural. A partir de planteamientos de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, los gabinetes de estrategia asignan, por primera vez, a los ecosistemas naturales, un trascendente papel en la construcción de uno de los pilares del desarrollo sostenible: el Capital Natural (el Patrimonio Natural), y, por ende en fortalecer la transferencia de rentas a las familias rurales, para retribuir los servicios actualmente no visibles para la economía. El bienestar de las personas se apoya en cuatro capitales, el capital físico, el capital social, el capital humano y el capital natural. Juntos constituyen la riqueza de las naciones. Pero es este último, el capital natural, el que encierra una característica distintiva al ser la envolvente de los demás capitales y establece los límites al crecimiento. En un planeta de recursos naturales limitados, la dinámica de crecimiento exponencial (población y PIB per cápita) no es sostenible. El que la economía haya pasado por alto estos hechos se ha identificado como la causa de la degradación actual de nuestros activos naturales.

Se tiene que poner a trabajar nuestro Capital Natural (CN) para que aflore las enormes oportunidades de empleo que ofrece a la nación, por eso es importante su contabilidad y la conexión con las cuentas nacionales, y de esa manera, entrará formalmente en el debate político, en la toma de decisiones de los gobiernos y las empresas.

La planificación y gestión forestal está llamada, en el marco de las políticas de desarrollo rural, a ser la base en la construcción de una huella ecológica neutra para los sectores agrícola, ganadero y forestal. Nuestro CN debe tener su espacio y consideración en el Programa Nacional de Reformas y que España pueda prever la insuficiente oferta de recursos naturales que se avecina y el significativo impacto que tal falta de visión podría ocasionar al producto potencial de la nación y al bienestar de los españoles. Para todo ello es muy importante que la Contabilidad de los bosques se integre decididamente en la Contabilidad Nacional y de ese modo los montes se tengan en cuenta en las grandes decisiones políticas. Los servicios intangibles que nos prestan los montes, así como los activos (los propios montes), hoy por hoy no se incluyen en la contabilidad nacional, pero si faltaran estaríamos dispuestos a pagar por ellos.

EUROSTAT desde hace dos años está trabajando en el proyecto piloto europeo *Proyecto Europeo KIP INCA sobre contabilidad de Capital Natural y servicios de los ecosistemas*, que busca perfeccionar el método de valoración *SEEA EEA*. El sistema de contabilidad ambiental y económica (SCAE) contiene los conceptos, definiciones, clasificaciones, reglas estándar de contabilidad acordados internacionalmente y tablas para la producción de estadísticas comparables a nivel internacional sobre el medio ambiente y su relación con la economía. The SEEA framework follows a similar accounting structure as the System of National Accounts (SNA) and uses concepts, definitions and classifications consistent with the SNA in order to facilitate the integration of environmental and economic statistics. El marco del SCAE sigue una estructura similar a la contabilidad del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y utiliza los conceptos, definiciones y clasificaciones coherentes con el SCN con el fin de facilitar la integración de las estadísticas ambientales y económicas y homologarlo para todos los estados miembros de la UE. Este proyecto parte de 2 documentos Europeos: La Estrategia UE sobre biodiversidad 2020, que establece que el valor del Capital Natural se tiene que incorporar a las cuentas nacionales y el VII Programa de Medio Ambiente (VII PMA), que entró en vigor el 17 de enero de 2014 estableciendo el marco para a actuación medioambiental de la Unión Europea durante los próximos años y hasta el 31 de diciembre de 2020 (de acuerdo con una perspectiva clara a largo plazo para 2050). El Reino Unido es el primer país que ha incorporado el valor del capital natural en su cuenta nacional.

En la contabilidad del Capital Natural se tiene en cuenta el valor del activo y el flujo de los servicios que genera para la sociedad dicho activo natural, pero por ahora los bosques no se están incluyendo dentro de los

activos objeto de contabilidad, sí se encuentra, por el contrario, el agua, entre otros activos.

A pesar de ello, lo cierto es que en la 7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo *Forest Europe* que bajo presidencia española se celebró el 21 de octubre de 2015 en Madrid, ha quedado muy reconocidos los servicios que generan para la sociedad los montes como sumidero de carbono y como regulador del recurso hídrico. Para hacer visible su valor urge poner en marcha los mercados (aguas y carbono). Se necesita como aliados a los mercados, a más colaboración público-privada (paternariados a largo plazo) y a fondos públicos, como la PAC, para impulsar la implantación de estos sistemas PSA y desde España, agudizar el ingenio para aprovechar de la manera más óptima y eficiente esos fondos. De ahí la importancia que tiene la planificación detallada, teniendo como base una detallada planificación ambiental territorial, y trabajando de forma conjunta los Pilares I y II de la PAC, dado su complementariedad, junto con la coordinación entre la Administración General del Estado y administraciones autonómicas. Cosa que no se ha realizado de la manera más óptima para nuestros montes, empezando por el hecho de que se han <<desterrado>> a los montes del Greening, sin justificación clara. Por otro lado, en lo que se refiere a los PDRs, no se han apurado al máximo las posibilidades que brindan los fondos FEADER para nuestros montes. No obstante, la esperanza no debe perderse en que se introduzcan mejoras en los PDR, pues durante los 7 años que dura el periodo las prioridades de la AGE y de las propias CCAA pueden cambiar, pudiendo aparecer nuevas medidas que podrían cofinanciarse en el marco del PNDR o de los PDRs autonómicos.

Y todo ello sin abandonar el apartado de incentivos que mejoren la economía forestal y posibiliten que los propietarios privados encuentren una vía de compensación a su patrimonio y eso genere empleo en el medio rural y actividad económica, como alguna Comunidad Autónoma está haciendo. Sin embargo, a pesar de que en el propio Plan de Activación socioeconómica de sector forestal se señala que en España no hay una fiscalidad adecuada y estable para los montes, a pesar de representar el sector forestal el 1,4% del PIB español 2013, en la tramitación parlamentaria de la Ley 21/2015, sólo se introdujo una bonificación en relación con el Impuesto sobre Sociedades por gastos de inversiones de las sociedades forestales, que tendrán derecho a una deducción en la cuota íntegra del Impuesto del 10 por ciento de los gastos o inversiones que realicen en el periodo impositivo en la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso del monte (Disposición adicional decimotercera), Cobos Gómez, 2015.

No ha de desdeñarse la importancia que puede tener el modelo fiscal. La fiscalidad puede ser un instrumento muy potente para descarbonizar nuestra economía como elemento que potencie las acciones más valoradas en la mitigación y adaptación ante el Cambio climático.

La transición a una economía verde ofrece oportunidades importantes para el sector forestal pero para ello es necesario que las medidas que se adopten sean coordinadas y muy estudiadas, escuchando siempre a los técnicos en la materia. Nunca se puede perder de vista que en el sector forestal las decisiones legislativas y políticas tienen un peso mayor, puesto que los plazos de éxito y fracaso, como mínimo, se miden en décadas.

6. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, E.: Propiedad forestal privada y energías renovables, 2015.

- Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: principales novedades, 21 de septiembre de 2015, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 49.

COBOS GÓMEZ, J.M: El nuevo régimen fiscal de las sociedades forestales, *Carta Tributaria, Revista de Opinión*, núm. 9, 2015, págs. 37 a 57.

GÓMEZ SAL, A.: El derecho a la tierra. La sostenibilidad como puente entre los derechos humanos y la naturaleza, *Revista Ambienta*, núm. 113, 2015, págs. 18-27.

LUNA SERRANO, A.: El vínculo hidrogeológico en la legislación forestal, *Revista de derecho agrario y alimentario*, núm. 67, julio-diciembre 2015, págs. 135-144.

MADERUELO, C. L.: Infraestructuras Verdes para mejorar la gestión de riesgos de inundaciones, *Ecoiuris: la página del medio ambiente*, 20 abril 2015, págs. 1-6.

NIETO GILARTE, B.: PAC, desarrollo rural y medio ambiente, *Revista Ambienta*, núm. 112, septiembre 2015, págs. 110-124.

PEREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, I.: Breve repaso de los principales aspectos de la reforma de la Ley Básica de Montes (Ley 21/2015), *Revista Montes*, núm. 122, 2015, 6-12.

RODRÍGUEZ BEAS, M.: La posición jurídica de las administraciones locales en materia forestal, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 31, mayo-agosto, 2015, Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II), págs. 389-416.

RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), 2013, págs.82-127.

- Montes: La gestión sostenible en la normativa forestal de última generación, en Observatorio de Políticas Ambientales 2014 (Coordinado por Fernando López Ramón), 2015, págs. 657-693.
- La Ley 21/2015 por la que se modifica la Ley Básica de Montes, ¿un instrumento sólido para la consolidación del sector forestal español?, *Ecoiuris: la página del medio ambiente*, 22 julio 2015, págs. 1-28.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M.: El catálogo de montes de utilidad pública: evolución histórica, sentido actual y competencias autonómicas sobre el mismo, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 1, enero-marzo 2015, págs. 113-131 (Disponible en Internet: <http://www.castillalamancha.es/gobierno/presidenciayadministracionepublicas/actuaciones/todas-las-revistas>).

SANZ LARRUGA, F.: La Transcantábrica está que arde o los retos del sector forestal español. *Ambiental y cual*, 2 enero 2016 (Disponible en Internet: <http://blogs.lavozdeg Galicia.es/javiersanz/2016/01/02/la-transcantabrica-esta-que-arde-o-los-retos-del-sector-forestal-espanol/>).

SERRALLONGA Y SIVILLA, M. M.: Montes: fincas incluidas en el catálogo de Montes de Utilidad Pública adquiridas por prescripción adquisitiva: naturaleza y alcance del deslinde administrativo, *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 6, 2015, págs. 191-196.

