

UNOS APUNTES SOBRE LAS MEDIDAS DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO FORESTAL ESPAÑOL

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA FIJACIÓN DE POBLACIÓN EN EL MEDIO RURAL Y EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS INCENDIOS FORESTALES.– II. LA NECESIDAD DE ARTICULAR FIGURAS QUE COMPENSEN LAS EXTERNALIDADES AMBIENTALES DE LOS MONTES: 1. El Pacto Verde Europeo y el Paquete Fitfor55. 2. Informe del Parlamento Europeo, de 7 de septiembre de 2020, «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» [2019/2157(INI)]. 3. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. 4. La necesaria categorización del concepto jurídico de «servicio ambiental o externalidad». 5. Identificación de figuras jurídicas que puedan articular la compensación o pago por los servicios ambientales o externalidades de los montes. Con especial consideración a la función de sumidero de carbono.– III. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN FAVOR DE LOS BOSQUES PARA 2030. 1. Posición del Parlamento Europeo: «Estrategia Forestal Europea: el camino a seguir». Los bosques desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo. 2. Comunicación de la Comisión, de 16 de julio de 2021, «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030».– IV. LA NUEVA PAC (2023-2027). LA ARQUITECTURA AMBIENTAL: 1. El Plan Estratégico de la PAC. 2. Pilar I (pagos básicos, condicionalidad y ecoesquemas o ecorregímenes). 3. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima. 4. Momento en el que estamos. 5. El Plan Estratégico de España.– V. RECAPITULACIÓN Y ALGUNAS CONSIDERACIONES MÁS.– VI. 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. Y para este fin es esencial que se compensen los servicios ambientales que prestan. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las posibilidades que presenta la Nueva PAC 2023-2027 para movilizar el enorme potencial de los montes como escudo en la lucha contra el cambio climático y como motor de impulso económico en las zonas rurales.

Palabras clave: cambio climático; gestión forestal sostenible; sector UTCUTS; desarrollo rural; plan estratégico; pago por servicio ambiental; multifuncionalidad.

ABSTRACT: *Forest lands play a major role in facing the challenges of Climate Change, as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. And to this end it is essential that they compensate for the environmental services*

they provide. Based on this assumption, this paper analyzes the possibilities presented by the New CAP 2023-2027 to mobilize the enormous potential of forests as a shield in the fight against climate change and as an engine of economic impulse in rural areas.

Key words: climate change; sustainable forest management; LULUCF sector; rural development; strategic plan; payment for environmental services; multifunctionality.

I. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA FIJACIÓN DE POBLACIÓN EN EL MEDIO RURAL Y EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS INCENDIOS FORESTALES

España es el país europeo en el que más se incrementa la superficie forestal arbolada cada año (1). Nuestro país ha aumentado más de un 30% su superficie forestal arbolada en los últimos 25 años; se ha producido un muy importante aumento de superficie forestal en España, debido a la sustitución de cultivos excedentarios por explotaciones forestales en aplicación de la PAC, así como el abandono de tierras agrarias, que ha llevado a una regeneración natural del monte, que ha sorprendido a los propios ingenieros de montes. No obstante, el estado de conservación de nuestros montes debería mejorarse considerablemente.

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» (2). 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.

(1) Los montes ocupan en España el 55% del territorio nacional, frente al 40% en la UE. España es el tercer país con mayor superficie forestal de la Unión Europea, detrás Suecia y Finlandia.

(2) La Ley 21/2015 de Modificación de la Ley Básica de Montes consagra como nuevo principio inspirador de esta ley la consideración de los montes como «Infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático» (letra «l» añadida al art 3.). El término «Infraestructura Verde» ya había sido recogido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final de 6 de mayo de 2013 denominada «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa», puesto que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden. Esta concepción del monte como infraestructura verde, ya se encontraba incorporada en la legislación autonómica posterior a la Ley de Montes de 2003, así, por ejemplo, el art. 4.2 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, califica a los montes como «infraestructuras naturales básicas de la Comunidad Autónoma».

La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (modificación del art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos de la Ley 21/2015, que es contribuir a la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa por su multifuncionalidad. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás. Y dicha gestión forestal tiene que existir, adaptada a las diferentes clases de montes, para la cual la Ley 21/2015, ha introducido una nueva regulación en lo que se refiere a la clasificación de los montes, así como, ha recogido medidas ya contenidas en la normativa autonómica dirigidas a la simplificación de los instrumentos de gestión, para favorecer su implantación.

Consolidada la superficie forestal en España, el reto para las próximas décadas está en rentabilizar, de forma sostenible, ese crecimiento. Nuestro patrimonio natural y forestal debe ser considerado como una infraestructura básica de España porque con su multifuncionalidad contribuye a la satisfacción de muchas de las actuales demandas de la sociedad (cobeneficios ambientales y sociales): creación de riqueza y empleo en el medio rural; lucha contra el cambio climático, por el papel de los bosques como sumideros de CO₂; generación de energías alternativas no contaminantes y reducción de la combustibilidad del monte a través de la biomasa forestal; y regulación de avenidas, control de procesos erosivos y contribución al mantenimiento de la calidad del agua.

Ha de tenerse presente que la inversión en gestión forestal es productiva y devuelve valor a la sociedad y a la Administración, dado que genera mucho empleo en las zonas rurales, incrementa tanto la producción de los montes como el valor de sus productos y tiene repercusiones directas sobre el paisaje, el medio ambiente y la calidad de los alimentos que se producen en la zona.

La rentabilidad social implica una mayor conexión monte-sociedad que facilite su conservación y puesta en valor. Para lograr la optimización de la multifuncionalidad del monte, que no es otra cosa que una gestión sostenible (pues la gestión sostenible de los montes pasa porque su gestión permita, en la medida de lo posible, la máxima realización de todo su potencial multifuncional), es necesario regular la planificación y ordenación de los terrenos forestales desde una visión global del monte (3) que garantice el necesario equilibrio

(3) Los montes son multifuncionales o plurifuncionales, es decir, ofrecen simultáneamente diferentes funciones (bienes y servicios) a la sociedad para fines económicos, sociales y medioambientales. Además de las funciones ambientales que cumplen los montes (aquellas

entre los criterios económicos, sociales y medioambientales, para lograr poner en valor lo que nuestros ecosistemas forestales ofrecen desde el punto de vista medioambiental, turístico, pero también como fuente de riqueza y empleo en las zonas rurales, y todo ello insertándolos en el territorio, y no como un «territorio distinto al resto». Ha de romperse la falsa dicotomía entre forestal y medio natural, y corregir el desenganche conceptual entre montes y sociedad rural (4), siendo todo ello de máxima importancia, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los montes en España son montes particulares o privados.

Los montes son el único sector nombrado en la COP 21 como estratégico en la lucha contra el Cambio Climático desde la mitigación y la adaptación (5). Así ha sido reconocido en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 (2021) y en Nuevo Pacto Verde (Green New Deal) (2019), que prevé en el gran apartado de «Acción por el Clima: Descarbonización de la economía», la adopción de medidas legislativas, entre las que se incluye: integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones (regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS, sobre uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura) (6). De acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS, las únicas actividades económicas que pueden fijar CO₂ como consecuencia de su propia actividad son las correspondientes al sector UTCUTS, fundamentalmente por la capacidad que tienen los terrenos forestales de acumularlo en

que de forma directa o indirecta favorecen la regulación del régimen hídrico, la atenuación de procesos erosivos, mitigación del cambio climático y la fijación de CO₂, y otros servicios ambientales. Es decir, se obtienen productos de uso indirecto o de no uso), los montes ofrecen a la sociedad también funciones productivas o económicas, de gran importancia, aunque a menudo están subestimadas (aquellas que permiten obtener bienes a precio de mercado sin comprometer la conservación de las masas: los bosques proporcionan madera, biomasa forestal, considerada actualmente como la fuente más importante de energía renovable, y una amplia gama de otros productos, como la resina, el corcho, las plantas medicinales, las setas, los frutos, la caza, etc.), y por último, ofrecen también los montes funciones sociales (se obtienen bienes que aportan bienestar directo y que se asimilan a bienes públicos de uso indirecto: contribuyen a la mejora de la salud pública, y sus valores turísticos y recreativos son muy apreciados). Vid. J.M^o. ABREU Y PIDAL, 1995: pp.33 a 37 y R. DE VICENTE DOMINGO, R., 1995: pp.111 y 112.

(4) Vid. el revelador e imprescindible artículo de J. CASAS GRANDE, J., 2013: pp.96 a 105.

(5) La COP 21, que terminó con la adopción del Acuerdo de París en el que se establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020, por primera vez reconoce formalmente la multifuncionalidad de los montes en la lucha contra el cambio climático (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 5). Su capacidad para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios ambientales que estos trabajadores incansables prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios se encuentra también de forma muy destacada la regulación del recurso hídrico. M. SARASÍBAR IRIARTE, 2016b): pp. 307-314.

(6) D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., 2020.

la biomasa leñosa y en los suelos, y la que consigue la industria de la madera al elaborar productos que lo mantienen durante décadas o incluso siglos. La actividad forestal podría ayudar a compensar las emisiones de la actividad agrícola y ganadera, e incluso conforme al artículo 7 del Reglamento ESR, compensar parte de las emisiones del resto de sectores difusos (7).

Esto supone un claro avance en el reconocimiento del sector forestal en su papel frente al cambio climático; puesto que, antes de aprobarse los reglamentos de 2018, las absorciones del sector forestal no podían ser contabilizadas ni compensar emisiones de otros sectores, y ahora se permite, aunque excluyendo aquellas absorciones que se entiendan resultado del crecimiento natural de las masas y de las prácticas de gestión pasadas.

En efecto, los montes constituyen una de las herramientas más importantes para lograr el compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. Es más, se ha comprobado científicamente que las prácticas asociadas a la gestión forestal pueden contribuir de manera significativa a la fijación de carbono tanto en la vegetación como en el suelo. Si bien los bosques son muy sensibles al cambio climático, también son parte de la solución pues absorben y almacenan carbono como biomasa. Pero también proporcionan materiales de origen biológico que pueden sustituir a los materiales fósiles o con altas emisiones de carbono y, por lo tanto, desempeña un papel importante en la transición hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Esta fuente renovable de materias primas, pueden desempeñar un papel importante en la bioeconomía forestal circular (8); al mismo tiempo, el sector forestal es una fuente importante de empleo y de diversificación para las zonas rurales de la Unión. Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Un país como España, en la que los espacios forestales cubren el 55% del territorio, la movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal (9).

(7) Vid. B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, 2019d.

(8) Sobre esta materia téngase en cuenta B. BERTRAND, 2019.

(9) Vid. M.G. GÓMEZ-ZAMALLOA, 2015: pp. 29 a 34. Y así ha sido puesto de manifiesto en la Nueva Estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo, de 30 de junio de 2021, que resalta la bioeconomía como uno de los factores que pueden capitalizarse para un mejor futuro rural. Vid. sobre la nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, 2021.

La existencia de una actividad económica sostenible asociada al aprovechamiento y utilización de los recursos forestales permitirá que la población pueda mantenerse en estas zonas haciendo viable su desarrollo, y convirtiendo a sus gentes en principales valedores del territorio. El sector forestal español dispone de suficiente materia prima para, en el marco de la bioeconomía, satisfacer las cada vez más exigentes demandas sociales sin poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas forestales ni comprometer sus otros usos y funciones. Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional constituye la primera solución a los retos planteados en muchas de las áreas rurales españolas, entre los que se encuentran la despoblación y la lucha contra el cambio climático. Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva para aminorar la incidencia de incendios forestales. En España, sobre todo, el potencial del bosque mediterráneo es altamente inflamable debido a que se halla a medio camino de los procesos de regeneración natural en condiciones iniciales y, en muchos casos, no hay ecosistemas forestales maduros. Y para favorecer la regeneración natural y promover masas más maduras, la única herramienta es gestionar el bosque (10).

No obstante, la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal y la mayoría de los montes no cuentan con un instrumento de gestión forestal. Esta situación se ve agravada por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España (una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional). A pesar de su exigencia legal (art. 33 Ley Básica 43/2003, de 21 de noviembre, de montes) la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono, lo que constituye una auténtica bomba de cara a los incendios forestales. Un bosque sin gestionar tarde o temprano arde.

Hasta la fecha, el montante mayor en materia de incendios forestales se destina a la extinción y no a la prevención mediante la gestión forestal. Urge cambiar esta dinámica porque estos incendios forestales cada vez, con mayor frecuencia, se convierten no solo en grandes incendios forestales (GIF) sino en lo que se vienen llamando «Incendios Forestales de Sexta Generación» o incendios no previsibles, que obliga a combatirlos desde la incertidumbre. En España todos los años los montes crecen a lo largo de las tierras agrícolas abandonadas, unido esto a la despoblación, tenemos grandes extensiones

(10) Vid. I. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y C. JIMÉNEZ SHAW, C., 2019): pp. 158-219.

continuas de masa forestal compacta sin gestionar, que se traduce en una «gran gasolinera vegetal». Y estas masas en muchísimos casos llega hasta los mismos pueblos, dado que no hay ni agricultores ni ganaderos que mantengan a raya el avance de la floresta. Esto da lugar a que cuando se produce la ignición de estas masas inflamables bajo olas de calor, el incendio crea su propio ambiente de fuego; su propio patrón de propagación, llegando a alterar, incluso la meteorología (formación de pirocúmulos) (11). Ante este fenómeno, la única solución es la gestión forestal. Cada vez más nos vamos a encontrar con episodios extremos en los que los equipos de extinción, por muy preparados que estén, no podrán dar respuesta ante el incendio forestal. Aseguran los expertos que en materia de extinción ya no hay mucha más capacidad para mejorar sólo la gestión forestal permitirá tener oportunidades de éxito.

La no gestión no es una opción porque acaba abocando a un incendio, que, con mucha probabilidad, se convertirá en un incendio extremo. Afirman

(11) La despoblación y el abandono de la superficie agrícola descontrola la proliferación de masa forestal. Durante las últimas décadas, la superficie de los bosques ha aumentado en detrimento del cultivo, los nuevos bosques son más densos, y esto provoca un espacio cada vez más vulnerable a la sequía y a los incendios.

Cada vez con más frecuencia los incendios forestales nos pasan por encima y nos va a seguir pasando. Según vienen adelantando los técnicos, dentro de poco, vamos a tener que tratarlos como huracanes y evacuar toda una comunidad. Se trata de los incendios forestales denominados de «sexta generación». Suponen un nuevo reto mayúsculo. Este nuevo tipo de catástrofe ambiental surge como consecuencia del cambio climático y el aumento de la masa forestal. Estos incendios de sexta generación tiene una dinámica de propagación propia: el fuego lanza columnas de convección a la troposfera que, al enfriarse en las capas altas, se desploman de nuevo sobre el suelo. Esto tiene un efecto multiplicador en la expansión del incendio, y puede provocar cientos de nuevos focos secundarios. La energía que libera el incendio consigue cambiar la atmósfera y los medios de extinción que se emplean hasta ahora no sirven. Es algo que la ciencia aún no sabe explicar pero que es una realidad. Ejemplos directos de ello lo encontramos en los incendios acaecidos a lo largo del verano de 2021, en Navalacruz (Ávila, agosto 2021) y Sierra Bermeja (Málaga, septiembre 2021), y en junio 2022, Sierra de la Culebra (Zamora), que en un solo día arrasó 17.000 hectáreas.

La frecuencia de los incendios forestales es cada vez menor, pero los más grandes ocupan cada vez más extensión. Se da una paradoja: mientras más éxito se tiene en la extinción, más creamos las condiciones para tener un megaincendio. Esta circunstancia se explica porque al controlar los incendios más pequeños aumentamos el combustible disponible en los montes y, por tanto, aumentamos la posibilidad de que se produzca un incendio imposible de controlar. Y, claro está, este fenómeno se da porque los montes no están gestionados.

Sobre incendios forestales téngase muy en cuenta las «Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España», de 21 de noviembre de 2019, aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) (disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/orient_estrategicas_gestion_iiff-2019_tcm30-512358.pdf), que se consideran por el MITECO tan relevantes que se han elevado a la Conferencia Sectorial.

En esta materia, téngase muy en cuenta: I. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y C. JIMÉNEZ SHAW, 2019: pp. 158-219.

los expertos que la falta de gestión es la base de los incendios extremos. El Cambio Climático es un añadido más que solo hace visible el problema de fondo: la falta de gestión.

El concepto de Gestión Forestal Sostenible se basa en tres pilares: económico, social y ambiental. Estos pilares se tratan a menudo como elementos separados. Sin embargo, para que una política sea verdaderamente sostenible, los tres componentes deben trabajar en sinergia. Una actividad económicamente rentable eventualmente fallará si los recursos en los que se basa se degradan. Y muchas estrategias de protección ambiental no tendrán éxito a largo plazo, a menos que promuevan el uso rentable y sostenible de los recursos. Y para asegurar la rentabilidad de los montes es indispensable que se paguen los servicios ambientales que presta el monte y que son tan esenciales para el bienestar de la sociedad.

II. LA NECESIDAD DE ARTICULAR FIGURAS QUE COMPENSEN LAS EXTERNALIDADES AMBIENTALES DE LOS MONTES

1. El Pacto Verde Europeo y el Paquete Fitfor55

El Pacto Verde Europeo prevé, en el gran apartado de «Acción por el Clima: Descarbonización de la economía», la adopción de medidas legislativas que incluyen:

- La revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE).
- Determinar objetivos nacionales de emisiones en los sectores que no entran en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. Estos sectores, en particular el transporte, la construcción, la agricultura, la industria no relacionada con el RCDE y la gestión de los residuos, representan casi un 60% del total de las emisiones de la UE (12).

(12) Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET), más del 10% de las políticas puestas en marcha por los estados miembros son relativas a políticas agrícolas que tienen efectos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, rara vez se cuantifican (el 18 % de las medidas de mitigación que afectan al sector agrícola tienen al menos una estimación cuantitativa de los ahorros de emisiones previstos). En 2019, los Estados miembros notificaron 212 políticas agrícolas con efectos sobre las emisiones de GEI. La mayoría (hasta un 72 %) se ejecutaron en respuesta a la Política Agrícola Común de la UE. Los objetivos más comunicados son la reducción del uso de fertilizantes y estiércol en las tierras de cultivo (38% de todas las políticas y medidas agrícolas) y la mejora de los sistemas de gestión de los residuos animales (30% de todas las políticas y medidas agrícolas).

- Integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones [regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS (13)].

En el contexto del Pacto Verde Europeo, la UE se ha fijado el objetivo vinculante de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. A tal fin, a lo largo de las próximas décadas habrá que reducir sustancialmente los niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero. Como paso intermedio hacia la neutralidad climática, la UE ha elevado su ambición en materia de clima para 2030 comprometiéndose a reducir las emisiones en al menos un 55 % de aquí a 2030. Este objetivo se articula a través del denominado «Paquete Fitfor55». En el marco del paquete de medidas «Objetivo 55», la UE está revisando su legislación en materia de clima, energía y transporte con el fin de adaptar las normas vigentes a sus ambiciones para 2030 y 2050. Este paquete de medidas incluye asimismo una serie de iniciativas nuevas en las que tienen un papel relevante los montes como sumideros de carbono. De tal forma, la Comisión ha propuesto un amplio conjunto de cambios que, entre otros aspectos (14), tiene por objeto reforzar la contribución del sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) a la mayor ambición global de la UE en materia de clima. Es necesario invertir la actual tendencia a la baja de la absorción de carbono y mejorar el sumidero natural de carbono en toda la UE. Concretamente, la revisión de la legislación vigente propone:

- Fijar una meta a escala de la UE para la absorción neta de gases de efecto invernadero de al menos 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ para 2030, que se reparte entre los Estados miembros como objetivos vinculantes;
- Simplificar las normas contables y de cumplimiento y mejorar el seguimiento;
- Ampliar, a partir de 2031, el ámbito de aplicación del Reglamento para incluir las emisiones distintas del CO₂ procedentes de la agricultura;
- Fijar un objetivo de neutralidad climática a escala de la UE de aquí a 2035 para este nuevo sector combinado de la tierra.

Esta propuesta, lleva aparejada una nueva revisión del Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS, sobre uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la

(13) Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE.

(14) El Consejo de Medio Ambiente estudió esta propuesta el 17 de marzo de 2022.

selvicultura. De acuerdo con este Reglamento UTCUTS, las únicas actividades económicas que pueden fijar CO₂ como consecuencia de su propia actividad son las correspondientes al sector UTCUTS, fundamentalmente por la capacidad que tienen los terrenos forestales de acumularlo en la biomasa leñosa y en los suelos, y la que consigue la industria de la madera al elaborar productos que lo mantienen durante décadas o incluso siglos. La actividad forestal podría ayudar a compensar las emisiones de la actividad agrícola y ganadera, e incluso conforme al artículo 7 del Reglamento ESR, compensar parte de las emisiones del resto de sectores difusos.

Esto supone un claro avance en el reconocimiento del sector forestal en su papel frente al cambio climático; puesto que, antes de aprobarse los reglamentos de 2018, las absorciones del sector forestal no podían ser contabilizadas ni compensar emisiones de otros sectores, y ahora se permite, aunque excluyendo aquellas absorciones que se entiendan resultado del crecimiento natural de las masas y de las prácticas de gestión pasadas. La cuantía de estas absorciones no explicables por mejora de la actividad forestal debe establecerse a través de los Niveles de Referencia Forestal (o FRL, por sus siglas en inglés).

Conforme al Reglamento (UE) 2018/841 se tiene en cuenta dentro de la contabilidad del sector UTCUTS las absorciones y emisiones que tengan lugar en las siguientes categorías de tierras:

- Tierra forestal gestionada
- Tierras forestadas
- Tierras deforestadas
- Pastos gestionados
- Cultivos gestionados
- Humedales gestionados (a partir de 2026, en el segundo periodo)

Las absorciones que realicen las tierras forestales gestionadas que sobrepasen el FRL se utilizarán para cumplir con la norma de deuda cero, por la cual las emisiones del conjunto del sector UTCUTS no pueden superar el de sus absorciones, sobradamente cumplido en el caso de España o, dicho de otra manera, que el sector no se convierta en una fuente neta de emisiones. Se podría decir que busca un equilibrio entre las emisiones y las absorciones dentro del propio sector, lo que limita también la ambición en su función como sumidero.

El Reglamento permite una serie de mecanismos de flexibilidad a los Estados miembros para cumplir con sus compromisos climáticos, la principal como ya se ha comentado, equilibrar las emisiones de una categoría de tierra con las absorciones en otra dentro del sector UTCUTS, pero además abre la puerta a utilizar las absorciones de las categorías de tierras forestadas, tierras deforestadas, cultivos gestionados y pastos gestionados para apoyar en la

mitigación de otros sectores difusos (hasta un máximo de 29,1 Mt CO₂ eq para todo el periodo 2021-2030), e incluso traspasarlas a otro estado miembro. También permite contabilizar las absorciones netas del primer periodo en el segundo período de cumplimiento.

La existencia de estos mecanismos de flexibilidad hace que los bosques, sean en primer lugar una solución fácil y accesible para compensar las emisiones de la agricultura (difícilmente mitigables en su totalidad), pero también podrán servir para compensar las emisiones del resto de sectores difusos (transporte, edificación, ganadería, etc.)

En lo que respecta a la administración forestal, el FRL es una referencia a nivel nacional que no se desagrega a nivel autonómico, por lo que tampoco tendría una incidencia directa en la gestión que realizan las Comunidades Autónomas para alcanzar ningún objetivo, aunque estemos todos de acuerdo y aceptemos la necesidad de seguir realizando la mejor gestión forestal sostenible posible.

El FRL también abarca a los productos de la madera, por lo que indirectamente se fomentará el uso de productos forestales tanto por su capacidad de secuestro de carbono, como de sustitución de otros productos basados en hidrocarburos o que requieran altas cantidades de energía para su fabricación.

En cuanto a la biomasa destinada a fines energéticos, le es de aplicación el concepto de «oxidación instantánea», es decir, se considera que el total de carbono almacenado en los productos de madera aprovechada para este fin se vierte a la atmósfera en el momento de la recolección. En este sentido y a diferencia de los productos de madera indicados anteriormente, estos aprovechamientos si se contabilizan como emisiones por lo que el reglamento desincentivaría indirectamente su utilización al promover una disminución de los stocks de carbono. No obstante, hay que señalar su interés como recurso de proximidad y su efecto sustitutivo de otras fuentes de energía también emisoras.

En relación con las repoblaciones es esperable que estas aumenten por varios motivos. En la Unión Europea el sector UTCUTS ha sido un sumidero neto de GEI relativamente estable, pero las proyecciones que presenta la Comisión muestran que, con el aumento de la demanda de madera y biomasa, combinado con el envejecimiento de la estructura de los bosques, este sumidero de carbono podría correr el riesgo de disminuir.

El propósito del FRL no es restringir las futuras prácticas forestales en los Estados miembros, ni fijar un umbral que deba cumplirse o mejorarse, y aunque el propio sistema pueda incentivar o desincentivar determinadas líneas en el sector, deja en manos de los estados el fijar y regular los objetivos y esfuerzos a realizar en materia forestal y cambio climático. El aumento de fijación de CO₂ por encima del nivel de referencia, se podrá conseguir mediante el

incremento de las existencias de biomasa por hectárea dinamizando la gestión, y mediante el incremento de las cortas de madera y productos derivados. Incrementar el ritmo de repoblación constituiría un sistema «paralelo» para aumentar las absorciones.

En este marco, el Gobierno ha aprobado la «Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo» (ELP), el 3 de noviembre de 2020, que marca la senda para alcanzar la neutralidad climática en 2050. En este documento y en sus anexos se dedican apartados específicos sobre los «Sumideros naturales de carbono» en el que indican las proyecciones a 2050 y los objetivos a cumplir en materia de bosques y clima.

La estrategia fundamentalmente se centra en la reducción de emisiones en todos los sectores económicos, mediante acciones de mitigación, que debieran permitir una reducción para 2050 del 90%. El 10 % restante, debido principalmente a la agricultura, se espera que sea compensado con los sumideros naturales y fundamentalmente con las absorciones que realizan de los bosques.

2. Informe del Parlamento Europeo, de 7 de septiembre de 2020, «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» [2019/2157(INI)]

Pero estos servicios ambientales o externalidades ambientales tan importantes que ofrece el monte a la sociedad, y que si no existieran habría que invertir lo que hiciera falta para poder tenerlas, no están compensadas o pagadas de ninguna manera. En este sentido se pronuncia claramente el Parlamento Europeo en su informe, de 7 de septiembre de 2020, «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» [2019/2157(INI)]. Señala que los servicios ecosistémicos, como la captura de CO₂, la protección de la biodiversidad o la mejora del suelo, «no están remunerados adecuadamente». De hecho, afirma que «los silvicultores que se centran en transformar sus bosques en este sentido podrían estar gestionando en la actualidad sus bosques con pérdidas, a pesar de que prestan servicios ecosistémicos esenciales». Por ello, solicitan a la Comisión y a los Estados miembros que «estudien opciones para incentivar y remunerar adecuadamente los servicios ecosistémicos relacionados con el clima, la biodiversidad y otros, al objeto de lograr una reconversión forestal económicamente viable».

En definitiva, para que los selvicultores puedan afrontar una gestión forestal climática, es decir, una Gestión Forestal Sostenible con criterios climáticos, el legislador español tiene la tarea por delante de articular una regulación que posibilite el pago de los servicios ecosistémicos que prestan los montes, tan importantes para España como se acaba de exponer.

3. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética

Así ha sido reconocido en la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, en su Exposición de Motivos expresamente afirma que «alcanzar la neutralidad climática requiere de una política firme y coordinada, así como de las inversiones necesarias, para la conservación y mejora de la biodiversidad, y de los stocks de carbono en nuestros montes y masas forestales, humedales y en las superficies de usos agropecuarios».

Del mismo modo reconoce que «la política agraria común, la de desarrollo rural y la forestal son clave para alcanzar el objetivo de neutralidad climática», por lo que la ley en su art. 25 establece que «El Gobierno incorporará en la aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas en materia de política agraria y de desarrollo rural, y en el Plan Forestal Español, medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales y para facilitar la preservación de los mismos, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas».

Y, en la misma línea, se recoge la necesidad de incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente los del sector agrario y forestal. Para ello, junto con su identificación, evaluación y seguimiento se fomentarán sus cobeneficios como motor de desarrollo de las zonas rurales.

En concreto, el art. 26, apartados 2 y 3 de la Ley 7/2021 dispone: «2. Las Administraciones Públicas, en el marco del Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, adoptarán las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.3. A los fines señalados en los apartados anteriores, se fomentarán las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente aquellas que proporciona el sector agrario y forestal, así como el uso de la biomasa de origen primario como fuente de materiales, los productos forestales de los montes como materias primas con ciclo de vida óptimo, servicios ecosistémicos y energía de origen renovable y sostenible. A tal efecto, la acción de fomento señalada se llevará a cabo en el marco del necesario apoyo a la bioeconomía

como motor de desarrollo de las zonas rurales, y adaptada a las obligaciones ligadas a la calidad del aire» (15).

Pero, ¿mediante qué instrumentos jurídicos se puede llegar a poner en marcha lo que la Ley 7/2021 llama «cobeneficios»?

Por otro lado, el informe del gobierno «España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo», cuya consulta pública se ha abierto en junio 2021, establece que «La industria también tendrá que acometer cambios profundos, tanto para reorientarse hacia sectores emergentes fruto de la transición ecológica, como para reducir sus emisiones y lograr una mayor circularidad en sus procesos. Las palancas que acelerarán la transición serán las mejoras de la eficiencia energética y la implementación de energías renovables en subsectores estratégicos. El reto será particularmente mayúsculo en determinadas actividades difíciles de descarbonizar como las industrias intensivas en el uso de energía (fabricación de cemento, acero o productos químicos), donde será imprescindible el desarrollo de productos alternativos de procesos de fabricación menos contaminantes, la compensación de emisiones a través de sumideros de carbono naturales, o el uso de dispositivos tecnológicos de captura, almacenamiento y uso de dióxido de carbono».

Y, entre las sugerencias del propio plan para acometer este reto en el Objetivo 21, se indica «Reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero en un 90% en 2050, cumpliendo con nuestro compromiso de alcanzar la neutralidad climática a mediados de siglo (el 10% restante procederá de la absorción de los sumideros de carbono)».

Mientras que en el Objetivo 27 se establece: «Aumentar las superficies forestales arboladas, con el fin de proteger la biodiversidad, mejorar la resiliencia de los ecosistemas e incrementar la capacidad de los sumideros de carbono, esencial para alcanzar la neutralidad climática en 2050. España deberá adoptar una tasa de reforestación media de 20.000 hectáreas al año durante el período 2021-2050 (en línea con los objetivos de la ELP), frente a las 15.000 hectáreas actuales».

(15) En la misma dirección, la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático, no aporta medidas concretas de orden práctico ni diseña ningún mecanismo de compensación. Tras incluir expresamente a los bosques en la definición positiva de sumidero [art. 4.ñ] , siguiendo con ello lo contemplado en el AP, dos son las decisiones acordadas para esta Comunidad Autónoma a este respecto: la elaboración de un Inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña (art. 8.1) , y la adopción de unas medidas que, en materia de bosques y gestión forestal, se integren en la planificación, ejecución y control de las políticas sectoriales del ejecutivo autonómico catalán a fin de, entre otras medidas, optimizar su capacidad de actuar como sumideros (art. 13.1 y 18).

4. La necesaria categorización del concepto jurídico de «servicio ambiental o externalidad»

Para que el derecho positivo español regule figuras jurídicas que posibiliten el pago de los servicios ambientales que los montes ofrecen a la sociedad, que si no existieran tendríamos que pagar lo que fuera para poder tenerlos, se hace necesario la identificación de las figuras jurídicas que resulten más eficaces para el fin perseguido. Este pago, por otro lado, será un instrumento para garantizar el mantenimiento y conservación del monte: «El monte rentable no se quema».

La función de sumidero de carbono de los montes goza de la consideración legal de externalidad, así se establece en el art. 4 (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, LM), por cuanto toda la sociedad se beneficia de la fijación del carbono atmosférico. Como quiera que el art. 6 (LM) no contiene una definición legal de externalidad, debemos acudir al apartado 17º del art. 3 (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, LPNB), que las concibe como «todo efecto producido por una acción, que no era buscado en los objetivos de la misma». Con base en el citado art. 4 (LM), doctrinalmente se ha conceptualizado a las externalidades como beneficios ambientales que producen los montes y que trascienden al conjunto de la sociedad. De la conjunción de ambas definiciones se infieren tres características de toda externalidad forestal: su accesoriedad o accidentalidad, por cuanto nunca se trata del efecto principal o buscado de la actividad o acción; es algo positivo, ya que no estamos ante un perjuicio o demérito; y tiene un anfibilógico carácter ambiental y social, bien porque afecta a un elemento integrante del Medio Ambiente, bien porque el destinatario de los beneficios de la misma es toda la sociedad, sin que pueda individualizarse en una persona o personas concretas y determinadas, lo que excluye su tráfico o transacción.

¿Son, pues, las externalidades y, en concreto la captura y almacenamiento de carbono atmosférico, un aprovechamiento forestal? Tradicionalmente se les ha venido considerando como un beneficio o utilidad indirecta, al igual que los típicos o tradicionales de protección del suelo y del ciclo hidrológico, también incluidos expresamente en el art. 4 (LM), que forman parte de la multifuncionalidad o plurifuncionalidad del monte (16), en la que se integrarían también los aprovechamientos forestales.

(16) Este concepto de «multifuncionalidad» o «plurifuncionalidad» del monte, nació en el VI Congreso Forestal Mundial celebrado en Madrid en 1966, ha tenido acogida en la normativa comunitaria europea, como, a modo de ejemplo, en la Resolución del Consejo de Europa sobre una Estrategia Forestal para la Unión Europea de 16 de diciembre de 1998 (Documento núm. 14244/1998), que reconoce «(...) el papel plurifuncional de los bosques como máxima superior de actuación» (apartado 5.a). Dicha Estrategia no deja duda al respecto: «La función primordial y tradicional de los bosques, conocida como "función de materia prima",

Las externalidades se han conceptualizado como un servicio ambiental sin valor de mercado, incluso como «servicio ecológico gratuito» que los propietarios forestales proporcionan a la sociedad. También se le ha denominado como «servicios a distancia», aunque este calificativo no haya tenido mucho éxito. Dichas externalidades, como funciones del monte, no son un uso del mismo. La diferencia es clara: a pesar de que en ambos casos estamos ante un beneficio o utilidad, el uso supone una iniciativa humana a su favor, bien individual o colectiva. En cambio, las externalidades forestales vienen intrínsecamente incorporadas a la mera existencia del monte, y benefician a la colectividad, dada su multifuncionalidad o plurifuncionalidad. La norma española UNE 162001 sobre gestión forestal sostenible, vocabulario, terminología y definiciones, en su apartado 2.31 concibe la multifuncionalidad como el triple papel que cumplen los montes: protección, producción y uso social. De este modo los aprovechamientos forestales ejercen el papel productor, y las externalidades los restantes.

La diferencia entre los servicios indirectos y los aprovechamientos forestales prima facie parece clara. Aunque también en ambos existe un beneficio, en los primeros prevalece el ambiental y el social, mientras que en el segundo es el económico; no son utilidades excluyentes. Además, los aprovechamientos forestales se refieren a objetos o cosas materiales y determinadas o específicas, es decir, productos, mientras que las externalidades son incorpóreas, lo que dificulta más su medición, aunque existen proyectos que están llegando a resultados muy esperanzadores.

Existen proyectos europeos con logros muy avanzados como LIFE FOREST CO₂, que tienen en su haber:

— La Cuantificación y modelización de la absorción antropógena neta que se genera con motivo de la aplicación de actuaciones de selvicultura del carbono en las especies *Pinus halepensis* y *Pinus pinaster*;

es su utilización como recurso regenerable para la obtención de madera y otros productos, como resina, corcho, setas y bayas. Aparte de su función económica, los bosques aportan toda una serie de beneficios que pueden considerarse útiles para la sociedad (...). En la última década, el papel de los bosques en la fijación de los óxidos de carbono ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor. Habida cuenta de que, en general, los bosques desempeñan varias de las funciones mencionadas, lo que mejor ilustra su uso es su multifuncionalidad. Ello significa, por ejemplo, que en un bosque destinado a la protección del suelo que, al mismo tiempo, tiene su importancia para la biodiversidad y la recreación, puede llevarse a cabo una corta selectiva de madera sin que se pierda ninguna de las funciones del bosque». Alguna doctrina ha mantenido que las externalidades son utilizadas más como justificación de una cierta política forestal que como elementos clave a la hora de tomar decisiones sobre la gestión de nuestros bosques, así M. RUIZ PÉREZ y A. LLORCA CASANUEVA, 1989: p. 299. Y de aquí, a la propia LM, en su art. 4 califica la fijación de carbono atmosférico tanto de servicio ambiental como de función social relevante, o el art. 3.b) (LM) que fija, como principio inspirador de la misma, el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes.

- La Elaboración de estándar metodológico para aplicar en los documentos de planificación y proyectos de ejecución de silvicultura del carbono; y
- La Propuesta de normas básicas para la transferencia y contabilidad de créditos de carbono forestal.

Y esto posibilita, cada vez más, que tome relevancia lo dispuesto en el art. 6.i) (LM) cuando incluye entre los aprovechamientos forestales «los servicios con valor de mercado característicos de los montes». Se trata de una conceptualización insólita y muy criticada por la doctrina (17), pero que puede dar cabida a las externalidades ambientales cuantificadas a las que se les asigne un valor de mercado. A tal efecto, se puede recordar que durante la tramitación de la actual LM el Grupo Parlamentario Catalán (CiU) presentó una Enmienda (18) al art. 6, instando la inclusión de un nuevo apartado que contenía la definición de las «externalidades positivas de los montes», consistente en «bienes y servicios que los montes prestan a la sociedad que no se incluyen en la Contabilidad Nacional». Esta propuesta, pretendía incluir las externalidades como otro aprovechamiento forestal, algo que fue rechazado. No obstante, en el apartado i) del art. 6 (LM) se incluyó la expresión «y servicios con valor de mercado característicos de los montes» que parece querer englobar las externalidades, aunque realmente se trate de servicios y no de auténticos aprovechamientos forestales (19). Parece que el legislador se quería adelantar al momento actual.

(17) Así *vid.* J. BARCELONA LLOP, 2005: 930, que argumenta que «(...) una idea jurídicamente operativa de aprovechamiento forestal debe girar en torno a los productos ordinarios del monte. En otro caso, el concepto se ensancha y pierde seguridad; no se ve bien qué servicios con valor de mercado característicos de los montes pueden equipararse con los productos forestales a los efectos de componer el concepto legal de aprovechamiento forestal, cuya estrecha vinculación a dichos productos no tiene porqué perecer sepultada bajo la idea de la multifuncionalidad del monte (...). No se trata con esto de propugnar la fidelidad inquebrantable a una caracterización tradicional de los aprovechamientos forestales (...), sino de postular un concepto jurídico de aquellos que tenga cierta consistencia y no se disperse en una pluralidad de objetos heterogéneos».

(18) Enmienda núm. 218 [*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados) núm. 138-7, de 23 de mayo de 2003, pp. 114 y 115].

(19) Los aprovechamientos forestales se distinguen de las externalidades en que los primeros se refieren a productos, es decir, cosas u objetos concretos y determinados, mientras que las externalidades son intangibles o incorpóreas. Tradicionalmente en nuestro Derecho se ha venido entendiendo al aprovechamiento como la facultad de consumir un bien, generalmente natural, lo que implica la de obtener la utilidad económica derivada. Pero de este punto de partida, el término aprovechamiento se ha extendido a otros ámbitos sectoriales, como el Urbanismo, entendiéndose como aprovechamiento urbanístico la posibilidad de lucro privado que resulta de los usos e intensidades (edificabilidad) permitidos por el planeamiento para un terreno concreto. Es decir, el aprovechamiento es el equivalente a la capacidad o intensidad edificatoria susceptible de apropiación privada o su valor en metálico. De este modo, el aprovechamiento urbanístico se configura como un beneficio que le corresponde en origen al propietario del suelo, y que recae

Este expreso reconocimiento legal, que actúa a modo de medio de cosificación, los servicios ambientales podrían ser susceptibles de transmitirse, compensarse, etc., permitiendo una circulación en el tráfico jurídico como si de una cosa se tratara. Y para esa tangibilidad, esa cosificación, sería con la base de un cálculo fiable, una cuantificación fiable de ese aprovechamiento en dos sentidos: El primero, cuánto vale la tonelada de CO₂ y en el segundo sentido, cuanto CO₂ se almacena por las técnicas selvícolas que se están aplicando. Como se ha señalado, el proyecto LIFE FOREST CO₂ ha desarrollado tablas de contabilidad de secuestro de carbono, y con la puesta en marcha de la actual normativa europea (Reglamentos UTCUTS, 841/2018 y 842/2018), se ofrece un soporte de indudable valor para el establecimiento de un valor de mercado y un mercado de carbono en el marco de la silvicultura de carbono. A ello se ha de añadir que, tras 20 años de implantación de la certificación forestal, los montes españoles certificados PEFC (2,5 millones de ha.) constituyen una importante masa crítica como sumideros de carbono y propician una buena gobernanza en las zonas rurales donde se encuentran. Los proyectos de compensación desarrollados en el marco de la certificación PEFC proporcionan la planificación y el cumplimiento auditado de los criterios ambientales en la gestión de los montes (además de sociales y laborales).

Algo hay evidente: la función mitigadora del monte supone una utilidad social e, incluso, particular para los emisores de carbono a la atmósfera, y el propietario, a diferencia de los aprovechamientos forestales no percibe una contraprestación a cambio de su servicio e inversiones, no aplicándose a sensu contrario, en una operación de equidad, el principio de que «quien contamina paga», es decir, «quien descontamina cobra».

Y, en este sentido, no puede decirse que la Ley de Montes vigente no hace referencia, aunque sea vaga, a este pago, el art. 65 (LM) configura unos incentivos por las externalidades ambientales que sólo tendrán lugar en montes ordenados, y que, entre otros supuestos, cubre «La fijación de dióxido de carbono en los montes como medida de contribución a la mitigación del

directamente sobre un bien, aunque inmaterial pero consumible que se extingue o transforma en otro diferente. Por lo tanto, podríamos decir que en el Derecho español existen dos clases de aprovechamientos: los corpóreos y los incorpóreos, es decir, los que se corresponden con objetos, como el forestal, y los que realmente son meros derechos, carentes en consecuencia de una tangibilidad física y que sólo existen en tanto en cuanto una normativa les reconoce como tal, como es el aprovechamiento urbanístico o el eólico. Gracias al expreso reconocimiento legal, que actúa a modo de medio de cosificación, los segundos pueden también transmitirse, compensarse, etc..., permitiendo una circulación en el tráfico jurídico como si de una cosa se tratara. Y para esa tangibilidad, esa cosificación, lo primero que se necesita es un cálculo fiable, una cuantificación fiable de ese aprovechamiento en dos sentidos: El primero, cuánto vale la tonelada de CO₂ que eso ya está contabilizado en el mercado de carbono y en el segundo sentido, cuanto CO₂ se almacena por las técnicas selvícolas que se están aplicando.

cambio climático, en función de la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de los residuos forestales» (20). Como bien señala la doctrina (21), esta figura responde a la voluntad del legislador de recompensar de algún modo los beneficios ambientales que producen los montes. Pero volvemos a la misma pregunta ¿mediante qué figura jurídica?

5. Identificación de figuras jurídicas que puedan articular la compensación o pago por los servicios ambientales o externalidades de los montes. Con especial consideración a la función de sumidero de carbono

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, dispone en su Disposición final séptima que el «Gobierno aprobará, en el plazo máximo de un año, las normas necesarias para el desarrollo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, entre ellas, el mandato de su artículo 65 “Incentivos por las externalidades ambientales” de regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados». Sobradamente se ha cumplido este plazo de un año.

Ahora bien, lo primero que se podría decir es que no debería de hablarse de «incentivo» sino de «pago» por ese servicio ambiental. Por ello, una de las figuras a través de las cuales se podría instrumentar este «pago» sería a través de un sistema de Pago por Servicio Ambiental (PSA).

Sistema de Pago por Servicio Ambiental (PSA).

El Pago por Servicios Ambientales son soluciones de mercado que han sido propuestas en un principio desde el ámbito de la economía ambiental (22).

El PSA tiene su raíz en el principio de Derecho ambiental «quien contamina paga» (23) y parte del concepto teórico de que los bienes pueden ser explo-

(20) Apartado b) del art. 65.2 (LM), introducido por la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes. 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.

(21) Vid. CIERCO SEIRA, C., 2005: pp. 371 y 373.

(22) Esta rama de la economía se ha preocupado por la explotación de los recursos naturales, pues sin ellos, los procesos de producción de riqueza y el consumo de las sociedades actuales no serían posibles, vid. CATRO VALLE, C.M., 2010.

(23) Principio nacido en la OCDE en 1972. Establece este principio que los costos provenientes de la prevención y lucha contra la contaminación deben ser asumidos y solventados

tados directamente en actividades económicas, pero además pueden proveer servicios ambientales a los esquemas productivos. En las zonas prósperas del planeta la ecología se ha convertido en un instrumento para regular la producción, mientras en las zonas deprimidas, la actividad del medio ambiente ha sido vista como una salida para el déficit económico.

Los PSA se alejan de los esquemas de subsidio, de carácter unilateral de los costos ambientales (24) , teniendo, por el contrario, un carácter negociado o bilateral, propio del contrato.

La idea central del PSA es que los beneficiarios externos de los Servicios Ambientales paguen, de manera directa, contractual y condicionada, a los propietarios y trabajadores locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación y restauración de ecosistemas) (25).

La definición más extendida de un esquema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) es la de un contrato voluntario (26) entre un proveedor de uno o varios servicios ambientales explícitamente definidos (o un uso de la tierra que asegure dicho servicio) y un beneficiario que retribuye por ellos (un comprador), y se retribuye sólo si estos servicios ambientales son efectivamente provistos —principio de condicionalidad— (27) y si son adicionales a los ya existentes antes de implantar el PSA (adicionalidad) (28).

Ha de señalarse que el elemento más importante de los PSA es su condicionalidad. La condicionalidad implica recibir los pagos (incentivos económicos) en la medida que los participantes alcancen los objetivos determinados por el programa de PSA en cuestión.

por quien produce la contaminación y no por la colectividad social en su conjunto. En lo referente a la regulación de este principio ha de tenerse en cuenta la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incorporada al Derecho interno español por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental, y desarrollada parcialmente por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.

(24) El otorgamiento de subsidios es una práctica que se ha demostrado nefasta en relación al uso sostenible de los recursos naturales, porque provoca un uso indiscriminado de los recursos naturales como el agua.

(25) Sobre PSA *vid.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2013b: pp.82-127.

(26) Para que los PSA existan deben existir productores y consumidores de servicios ambientales, con disposición para negociar tales servicios, frecuentemente mediante agentes intermediarios, tales como agencias gubernamentales u ONGs.

(27) Esta definición es la que se recoge en el monográfico sobre PSA de la Revista Ecological Economics (2008), y es la definición que se repite en la gran mayoría de trabajos teóricos sobre los PSA.

(28) Para que un esquema de PSA sea eficaz debe ser constatable la mejora de los servicios ambientales. Entendiendo que ésta implica incremento de cantidad y calidad, continuidad y adicionalidad respecto a la alternativa cero, es decir, la no existencia del esquema de PSA.

La condicionalidad representa pues, un contrato entre el proveedor de servicios ambientales y el que paga por éstos, recayendo el riesgo en los proveedores u oferentes del servicio (29).

Durante la última década se ha producido un progresivo interés respecto de los PSA, no sólo en el ámbito teórico sino también en la práctica. Hoy en día existen valiosos ejemplos de PSA en todos los ámbitos: local, regional, nacional e internacional.

Los sistemas PSA se han aplicado, sobre todo, como medio para lograr una mejor gestión del recurso hídrico (30) y de los recursos forestales (31).

En Costa Rica —primera nación en aplicar un sistema de PSA (32), México, Ecuador, El Salvador, Guatemala, y Colombia, se ha producido un rápido surgimiento de programas privados, públicos y mixtos —tanto de ámbito nacional como subnacional— donde, entre otros servicios, principalmente los

(29) Es importante que el riesgo recaiga en los oferentes en cualquier relación contractual donde hay uno de estos tres elementos: acciones complementarias no observables por parte de ellos; dificultad para asignar responsabilidades en caso de fallas del acuerdo; o baja probabilidad de llevar a cabo realmente las consecuencias establecidas para los casos de no cumplimiento.

(30) Es bien conocido el grave problema que existe en muchos países de la Latinoamérica de calidad y también escasez de agua y de deforestación. Los esquemas de PSA hidrológicos están recibiendo una gran atención a nivel nacional como es el caso de los programas nacionales de México, Costa Rica y Ecuador. En el ámbito local, uno de los esquemas PSA que más se repiten es el establecido entre usuarios situados a diferentes alturas de las cuencas hidrográficas. Los usuarios aguas abajo (generalmente poblaciones urbanas) realizan un pago a los usuarios aguas arriba (generalmente agricultores) para que éstos vean compensados costes de oportunidad en los que incurren por no roturar sus tierras con fines agrícolas, favoreciendo así, el mantenimiento de funciones de regulación ecológica que mejoran la calidad hídrica aguas abajo.

(31) Existen ejemplos de PSA para la protección de la biodiversidad a cualquier escala (local, nacional e internacional), enfocados generalmente a proteger especies carismáticas en riesgo de extinción o hábitats ecológicamente valiosos. En estos casos, normalmente se trata de grandes ONGs conservacionistas (o sus contrapartes locales) que ofrecen compensaciones a aquellos actores que o bien puedan ser causantes de impactos negativos (por lo tanto, pagándoles por dejar de generar dichos impactos) o bien a aquéllos que puedan reforzar acciones o esquemas de conservación que ya estén llevando a cabo. Es importante resaltar en el caso de la biodiversidad que, como tal, ésta no se considera un servicio ambiental en el marco conceptual de la *Evaluación del Milenio*. Sin embargo, como sí se considera el soporte fundamental de cualquiera de las cuatro categorías de servicios ambientales, los proyectos que vinculan unos pagos directos al mantenimiento de la diversidad biológica en cualquiera de sus formas (a nivel de especie o de ecosistema) se les considera genéricamente un PSA. *Vid. D. EZZINE DE BLAS; L. RICO; M. RUIZ PÉREZ y V. MARIS, 2011: pp. 139-163. Sobre la aplicación de esquemas PSA para evitar la deforestación, vid. C. MUÑOZ-PIÑA; M. RIVERA y A. CISNEROS, 2010.*

(32) En el ámbito latinoamericano, se reconoce el liderazgo de Costa Rica en el tema de servicios ambientales a través del FONAFIFO). Sobre este modelo *vid. J. M. RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, J. M., 2003: pp. 31-33.*

beneficiarios de los servicios hidrológicos de los bosques hacen transferencias económicas directas o indirectas a los propietarios de las zonas forestales que los proveen.

Lo cierto es que nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales (33) y la Custodia del Territorio. En España se han promovido la aplicación de sistemas PSA, sobre todo en Cataluña, aunque no existe ningún caso de PSA a pesar que algunos ejemplos de iniciativas territoriales y de conservación tienen algún elemento de los sistemas de PSA. Este es el caso de los acuerdos de custodia del territorio para la conservación de hábitats y especies y el programa para la creación de las reservas forestales de bosques maduros que ha impulsado la Diputación de Girona (34). Así como en lo concerniente al monte como regulador del recurso hídrico, en Cataluña, se está estudiando su implementación, a partir de las previsiones recogidas en la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (35).

La Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, como se ha señalado, introdujo 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 21/2050, 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

(33) Vid. B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, 2012a: pp. 153-192.

(34) En la línea de un PSA están algunas iniciativas públicas implementadas en Cataluña como la del convenio de 2007 entre la Federació d'Entitats Catalanes de Ramaders d'Ovi i Cabrum y el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Ambient que remunera a cinco ganaderos por el mantenimiento de zonas forestales mediante pasturas como medida de cortafuego o de franjas de protección. Las zonas son: el macizo de Motgrí (Baix Ter, Girona), la sierra del Montmell (Baix Penedès, Barcelona), el bosque de Poblet i de Rojal (Conca de Barberà, Tarragona), y la sierra de Ancosa-Miralles-Queralt (Alt Camp, Tarragona). Existen otros ejemplos como el de la gestión del bosque de Sant Daniel financiado por el ayuntamiento de Girona. Desde el gran incendio de la Jonquera en 2012, son muchos los ayuntamientos que están fomentando actividades de restauración del bosque y también preventivas de control del riesgo de incendio como puede ser el caso del ayuntamiento de Palamós.

(35) Vid. N. PALERO MORENO y T. BAIGES ZAPATER, 2013. Sobre esta materia Vid. también M. SARASÍBAR IRIARTE, 2007a, así como P. MARTÍNEZ DE ANGUITA, M. MOLINERO, M. FERNÁNDEZ BARRENA, V. MORENO y M. PANIAGUA, 2010. Por último, téngase en cuenta, B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, 2013b: pp. 82-127.

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, pero, nada más.

Desde hace unos años se viene demandando por los técnicos expertos en el sector forestal que el legislador regule instrumentos de mercado (mecanismos de compensación, subvenciones e incentivos verdes) que hagan posible el pago a agricultores, selvicultores y ganaderos por la provisión de bienes públicos y beneficios ambientales. Hoy por hoy ha de decirse que esta acción pública estatal para compensar los actuales fallos de mercado y contribuir a la mitigación del cambio climático y al desarrollo territorial equilibrado de nuestro país aún no se ha producido, simplemente se insta a las Administraciones Públicas a que facilite el desarrollo de dichos instrumentos, sin más, lo que puede quedar en un simple «canto al sol».

En la PAC 2015-2020 se contenía una base sólida que podría haber propiciado la 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, es decir, Pilar I, y bienes públicos más específicos, que deben ser apoyados a través del Pilar II, medidas de desarrollo rural (36). 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 introdujo como novedad que en los dos Pilares de la PAC se prevean medidas

(36) Vid. Comisión Europea. Documento COM (2011) 625 final/2. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy* [sec (2011) 1154 y 1154 final].

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. Pero esta medida no se ha concretado en España.

Como se ha señalado, en la Ley de Cambio Climático de 2021 establece (art. 25) que «El Gobierno incorporará en la aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas en materia de política agraria y de desarrollo rural, y en el Plan Forestal Español, medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales y para facilitar la preservación de los mismos, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas». Para ello, junto con su identificación, evaluación y seguimiento se fomentarán sus cobeneficios como motor de desarrollo de las zonas rurales. Pero, ¿estas expectativas recogidas en la Ley 7/2021 podrían concretizarse con la nueva PAC 2023-2027, que entrará en vigor en enero 2023, y que constituye, hoy por hoy, la principal fuente de financiación de nuestros montes?

Para responder a esta pregunta, antes de adentrarnos en la Nueva PAC 2023-2027 hay que tratar la Nueva Estrategia Forestal Europea para 2030 (16 de julio 2021) dado que dicha Estrategia marcará la política y acciones forestales que serán recogidas en la Nueva PAC para su financiación. De hecho, la Nueva Estrategia Forestal Europea es fruto de un planteamiento común entre las políticas de Agricultura y Medio Ambiente.

III. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN FAVOR DE LOS BOSQUES PARA 2030

1. Posición del Parlamento Europeo: «Estrategia Forestal Europea: el camino a seguir». Los bosques desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo

El 7 de septiembre de 2020, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo aprobó un informe de propia iniciativa, ya mencionado en este trabajo, «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» [2019/2157(INI)], con el fin de promover bosques multifuncionales. Podría decirse que la resolución del Parlamento Europeo es todo un reconocimiento

del valor de los bosques europeos, un compromiso con la gestión forestal sostenible y una apuesta por un sector forestal que garantice simultáneamente bioeconomía y el cumplimiento de los objetivos europeos de conservación de biodiversidad y lucha contra el cambio climático. Y por ello, era muy esperanzador.

El informe del Parlamento Europeo establece de manera más categórica que nunca que los bosques son fundamentales para el desarrollo de la nueva economía verde, ya que considera que los bosques y el sector forestal contribuyen de manera significativa al desarrollo de «bioeconomías circulares locales» en la Unión y tienen, junto con el sector forestal, «un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y la neutralidad climática para 2050». Para el Parlamento Europeo la UE nunca logrará sus objetivos en materia de medio ambiente, clima y biodiversidad «sin bosques multifuncionales, sanos y gestionados de manera sostenible en los que se aplique una perspectiva a largo plazo, junto con industrias forestales viables».

Reconoce a la silvicultura «un papel fundamental en la transición hacia una economía climáticamente neutra» y señala la necesidad de «desarrollar un enfoque coherente para combinar la protección de la biodiversidad y la protección del clima en un sector forestal y una bioeconomía prósperos». Considera que la Unión debe fomentar el uso de madera, de productos de madera o de biomasa forestal «para estimular la producción local sostenible y el empleo».

Es más, el Parlamento afirma que los servicios ecosistémicos, como la captura de CO₂, la protección de la biodiversidad o la mejora del suelo, «no están remunerados adecuadamente». Por ello, «los silvicultores que se centran en transformar sus bosques en este sentido podrían estar gestionando en la actualidad sus bosques con pérdidas, a pesar de que prestan servicios ecosistémicos esenciales». Por ello, solicitan a la Comisión y a los Estados miembros que «estudien opciones para incentivar y remunerar adecuadamente los servicios ecosistémicos relacionados con el clima, la biodiversidad y otros, al objeto de lograr una reconversión forestal económicamente viable».

En este sentido, considera la resolución que «la Unión debe destinar fondos suficientes a medidas para el sector forestal», como la inversión en el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, el mantenimiento de las redes de carreteras forestales, la tecnología forestal, la innovación y la transformación y la utilización de los productos forestales.

Del mismo modo, la resolución del Parlamento Europeo subraya la importancia crucial de las medidas forestales y agroforestales en el marco de la Política Agrícola Comunitaria PAC para el éxito del desarrollo de una bioeconomía circular sostenible. En este sentido, considera necesario que continúen «unas medidas forestales y agroforestales explícitas y mejoradas en la PAC 2021-2027». Expresamente afirma el Parlamento que «nuevos recortes en el

presupuesto de la PAC tendrían un efecto negativo en la inversión en gestión forestal sostenible y en la consecución de los objetivos del sector forestal de la Unión», por lo que considera que «la gestión forestal debe ocupar un lugar visible en los nuevos planes estratégicos de la PAC».

2. Comunicación de la Comisión, de 16 de julio de 2021, «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030»

El 16 de julio de 2021 se aprobó la Comunicación de la Comisión titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030» (37). Dicha Estrategia constituye uno de los pilares del Pacto Verde Europeo y se basa en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Esta Estrategia se incluye en el paquete de medidas propuesto para lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. También ayuda a la UE a cumplir su compromiso de aumentar las absorciones de carbono a través de los sumideros naturales de conformidad con la Ley del Clima y que se llevará a la práctica mediante las medidas establecidas en el paquete «Objetivo 55». La Estrategia aborda conjuntamente los aspectos sociales, económicos y medioambientales, y pretende garantizar la multifuncionalidad de los bosques de la Unión Europea. No obstante, ha de señalarse que se separa de la posición del Parlamento que antes se ha expuesto de septiembre de 2020, además de las sugerencias formuladas por los estados miembros.

La pausa obligada por la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un cambio relevante en el enfoque, hacia un concepto de gestión forestal estática, dando un peso crucial al que se considera el proyecto estrella del Nuevo Pacto Verde: la Estrategia de Biodiversidad de aquí a 2030, en la que se establece la protección de al menos el 30% de los ecosistemas terrestres y marinos en la UE, someter al 10% de los bosques europeos a una estricta protección o repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio. La consecuencia es que nueva Estrategia forestal de la UE para 2030, podría decirse que tiene dos almas, que lleva contradicciones internas. Por un lado, asume una perspectiva ambiental, asumiendo acríticamente el grueso de lo previsto en la Estrategia de Biodiversidad (que sigue la perspectiva de la acción climática sobre los bosques enfocada principalmente desde la conservación, sobre la base de modelos inertes que separan los bosques y su gestión, de las cadenas de valor de los productos forestales, debido principalmente a que el relato forestal internacional se centra en la deforestación y pérdida de biodiversi-

(37) Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones EMPTY, Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030, de 16 de julio de 2021 (COM (2021) 572 final).

dad) y, al mismo tiempo, asume la importancia de la gestión forestal y de los recursos forestales para la bioeconomía y su rol clave para las zonas rurales y el empleo. No se parte de un concepto «sano» y real de la gestión forestal. La gestión forestal sostenible activa incluye el cuidado del recurso natural, contamos con legislación vigente en Europa y España que minimiza los riesgos de malas prácticas forestales (38).

La Estrategia apuesta, por primera vez, por el uso en cascada y la preferencia de usos de largo plazo, como la madera en la construcción, en detrimento de la biomasa y de los productos de las biorrefinerías (textiles, bioplásticos, bioquímicos) que pueden alcanzar incluso una mayor aportación de sustitución que la madera en la construcción. Los materiales y productos sostenibles de madera almacenan carbono durante todo su ciclo de vida útil lo que les convierte en el material ideal para la construcción sostenible y «climáticamente neutra», en sustitución de materiales más contaminantes como el acero o el hormigón. De tal forma, la Estrategia propone «promocionar la bioeconomía forestal para productos de madera de larga duración». Al mismo tiempo que propone el aprovechamiento de biomasa como prevención de incendios, fines energéticos y gestión sostenible de los montes y «garantizar el uso sostenible de los recursos derivados de la madera para la bioenergía». La bioenergía producida con biomasa forestal es actualmente la principal fuente de energía renovable en la UE (téngase en cuenta que la biomasa se regula en el Regla-

(38) A estos efectos, juega un papel muy importante la Certificación Forestal, *vid.* F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, 2021. El razonamiento que se defiende en este trabajo es el siguiente. Por ejemplo, en lo que se refiere a la bioeconomía forestal circular. La bioeconomía forestal circular supone que los procesos se producen en cascada, pero que sea circular no significa necesariamente que sea sostenible, hay que hacerla sostenible. Que será cuando la bioeconomía sea compatible con los Servicios ambientales. Por ello, es muy importante a la hora de gestionar una explotación forestal establecer los umbrales de los servicios ambientales de esa explotación que no pueden sobrepasarse o menoscabarse. Imponer a las empresas productoras la obligación de mantener umbrales de aprovechamiento para no comprometer los servicios ambientales. Estos umbrales hay que elaborarlos, en algunos países se están ya elaborando como en Noruega. El sector debe fortalecer los servicios de los ecosistemas como base de la bioeconomía en una situación de cambio ambiental y social que genera incertidumbre en la toma de decisiones. Para ello, los servicios ecosistémicos de los sistemas forestales deben integrarse en los modelos selvícolas y en las decisiones técnicas de gestión. Para ello es necesario seguir avanzando en el estudio y cuantificación de la influencia de la gestión en cada uno de estos servicios. Desde un punto de vista general, dado que los servicios ambientales suponen en sí mismos la protección de los ecosistemas, de cuya salud depende la del planeta, podría afirmarse que representan el mayor valor de los bosques. No obstante, se puede afirmar que asegurar la rentabilidad económica de los bosques a través del aprovechamiento sostenible de sus bienes directos es una forma de asegurar los servicios ambientales que proporcionan, pero siempre teniendo en cuenta la determinación de umbrales de aprovechamiento que no comprometan los servicios ambientales de los montes. Sobre este extremo *vid.* S. BORRAS PENTINAT, 2015.

mento UTCUTS como neutral en emisiones de carbono, en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS). Sin embargo, la Estrategia se manifiesta en contra de que se utilicen «árboles enteros» para producción de energía y establece un uso en cascada: primero para productos madereros de larga duración y después, en quinto lugar, el uso para bioenergía. Ello supone el establecimiento de unas medidas restrictivas en lo referido a la gestión forestal (que pueden suponer en última instancia, cercenar la cadena forestal) para amplios territorios poco poblados —justo los más forestales— sin abordar el efecto territorial regresivo que pueden provocar para el ámbito rural forestal frente a las ciudades.

En la misma línea, la nueva Estrategia forestal de la UE prevé el desarrollo de sistemas de pago a los propietarios y gestores forestales a cambio de la prestación de servicios ecosistémicos, como la función de sumidero de carbono, para supuestos como el mantenimiento de algunas partes de sus bosques intactas, ¿referido solo a bosques primarios? Por su excepcionalidad, parece que subyace la idea de ampliar la medida a masas forestales antropizadas, donde se pretende que no se pueda realizar ningún aprovechamiento (¿volvemos al concepto de monte como florero?) ¿Y con esta visión estática del monte se garantizaría la conservación del sumidero de carbono? ¿Es que, acaso está garantizado que ese bosque no resulte dañado por fenómenos naturales (viento, fuego, nieve) que lo dañe y libere el carbono? De tal forma, se prevén pagos por «no tocar» pero no por gestionar, la selvicultura de carbono queda en segundo plano. Parece que se ha optado más por un concepto estático que dinámico de los bosques, no apostando por una gestión forestal sostenible y activa, como si en el fondo se desconfiara de la gestión forestal, cuando se ha demostrado que la gestión forestal optimiza la plurifuncionalidad del monte y su capacidad como sumidero de carbono (39). Este planteamiento, desde luego, lastra la multifuncionalidad del monte. En esta línea, la medida de repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio ¿es para que luego su gestión forestal se mantengan en perfecto estado?

Bajo estas medidas subyace ese concepto de «adicionalidad» que sólo considera que una medida es una acción climática cuando «solo se destina a la mitigación», esto claramente no encaja con una gestión forestal multifuncional. Este planteamiento, además, claramente dificulta la conceptualización de «cobeneficios» las externalidades ambientales que genera un selvicultor

(39) Vid. S. DE LA CRUZ, R. CALAMA, G. MONTERO, A. RUBIO, 2016; pp. 4 y ss.; C. HERRERO y D. RODRÍGUEZ-DE-PRADO, 2017; J.F. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, 2016 y R. MARTÍNEZ, E. JORDÁN, M. VELAMAZÁN y F. MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, 2017.

con la gestión forestal multifuncional que realiza (40). Lo que es claramente disfuncional, pues la consecuencia es que estas externalidades son «gratis» y desincentivan la gestión forestal. Lo efectivo es que el enfoque fuera justo al revés: que la sociedad pagara a los selvicultores los servicios ambientales (externalidades ambientales) que proporcionan los montes y que son mejorados con la gestión forestal mediante estructuras de Pago por Servicio Ambiental (PSA), como se señalaba en la Posición del Parlamento antes expuesta.

En definitiva, la Estrategia Forestal de la UE para 2030 debería de partir de la gestión forestal activa sostenible como componente clave para dirigir las diversas y multifuncionales tareas de los bosques en el presente y en el futuro, tal y como se define en el proceso FOREST EUROPE (41). Pero, lejos de ello, la Estrategia altera significativamente el equilibrio actual entre las funciones socioeconómicas y ecológicas de la silvicultura multifuncional y avanza hacia un exclusivo enfoque ambiental, lo que conlleva dejar en segundo plano los aspectos económicos, siendo los montes cada vez menos rentables para sus propietarios. Y hay una máxima que siempre se cumple: un monte no rentable, tarde o temprano arde. Este enfoque puede llegar a poner en peligro la viabilidad a largo plazo los montes y la silvicultura (42).

Para cambiar de discurso, ha de resaltarse un aspecto más favorable de la Estrategia, que se cifra en potenciar la bioeconomía en los bosques a través de aquellos productos no madereros, «especialmente el ocio y el ecoturismo», aunque también incluye al corcho, resina, taninos, forrajes, plantas

(40) Reconocido en los arts. 4 y 65 de la Ley Básica 43/2003, y sobre concepto de externalidad ambiental o servicio ambiental, art. 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En la planificación y ordenación de los terrenos forestales, se instituye la multifuncionalidad como garantía de plasmación de ordenación sostenible. Dicho de otra forma, la planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional. *Vid.* M.M. KARRERA EGIALDE, M. M., 2014: pp. 1795-1803; R. MARTÍN MATEO, 2002: pp. 57-78 y F.J. PLAZA MARTÍN, 2001: pp. 350-362.

(41) En la Cumbre de Glasgow (COP26), que se celebró en Glasgow, Reino Unido del 31 de octubre al 12 de noviembre 2021, el 2 noviembre 2021 se realizó la «Declaración de los líderes de Glasgow sobre bosques y uso del suelo» por 130 países, que acumulan el 90 % de la superficie forestal mundial. Estos países se han reafirmado en su compromiso para conservarlos y acelerar su restauración, promover modelos de consumo que no impulsen la deforestación y la degradación de la tierra, reducir su vulnerabilidad y mejorar los medios de vida rural. Y, para todos estos compromisos, la investigación ha dejado patente que la gestión de los bosques resulta ser la mejor opción. No nos podemos permitir el lujo de que nuestros montes languidezcan en el abandono en aras a un supuesto «ecosistema de referencia» que ni se conoce ni, por ello, se ha demostrado que sea el que más nos asegure, ni ahora ni en el futuro, los servicios ambientales.

(42) Y decimos a largo plazo porque el acierto o error de las decisiones en materia forestal se ven a largo plazo.

medicinales y aromáticas, frutas, bayas, nueces, raíces, setas, semillas, miel, ornamentales y silvestres.

Pero quizás, el mayor reproche que se le puede hacer a la Estrategia es que no aborda el sector forestal de forma conjunta, y lo que es peor, no se abordan de forma conjunta todos los servicios ecosistémicos asociados a los bosques. No existe un enfoque integral de los bosques como «algo valioso en sí mismo». Quizás ello se debe a la ausencia de política forestal Europea pero, por otro lado, la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 es más expansiva que las anteriores Estrategias Forestales Europeas y en algunos aspectos plantea una política de restricciones. Todo ello nos puede llevar a una cuestión clave, que es la base competencial de la Comisión Europea para establecer esta política de restricciones. No existe una política común de la Unión para los bosques y el sector forestal, que son competencia de los estados miembros. No obstante, la UE y los estados miembros en lo que respecta a los bosques, cuenta con una serie de competencias compartidas con los estados miembros en materia de bosques, en particular en los ámbitos del clima, el medio ambiente y la agricultura, que la Unión ejerce respetando el principio de subsidiariedad. Los bosques son responsabilidad de los estados miembros, no obstante, los artículos 191 y 192 del Tratado de la UE permiten proponer acciones a la Unión Europea respetando sus competencias. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la UE confirmó en 1999 que la protección de los bosques entra dentro del ámbito de aplicación de la base jurídica de la UE en materia medioambiental. La Comisión ha ejercido esta competencia medioambiental en relación con los bosques y la silvicultura aprobando normas como la Directiva sobre hábitats, el Reglamento sobre la madera, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en la política climática y la Directiva sobre energías renovables. Pero lo cierto es que cada vez se hace más evidente la necesidad de que la UE asumiera estas competencias en materia forestal.

IV. LA NUEVA PAC (2023-2027). LA ARQUITECTURA AMBIENTAL

La nueva PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la gestión forestal (otros fondos de financiación son la política de cohesión, los proyectos LIFE y Horizonte Europa o los programas de cooperación transfronteriza de la UE (Interreg)). La nueva PAC ha introducido un cambio profundo en el diseño de sus instrumentos, ha pasado de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a la consecución de unos objetivos generales. Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará

un «Plan Estratégico de la PAC». Este nuevo planteamiento ha ofrecido a los estados miembros, en especial a España, como potencia forestal, una mayor flexibilidad para diseñar intervenciones relacionadas con los bosques en función de las necesidades y especificidades nacionales y para reducir los trámites administrativos, al tiempo que vincula el Pacto Verde Europeo, las políticas forestales nacionales y la legislación medioambiental y climática de la UE y garantiza un enfoque sinérgico entre ellos. Además, las recomendaciones a los estados miembros sobre los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027, así como la Nueva Estrategia Forestal, han contribuido a que los bosques estén presentes en el diseño de la nueva PAC. La Comisión Europea ha defendido constantemente el mensaje de que la agricultura y la silvicultura son sectores claves en la transición hacia una economía baja en carbono y respetuosa con el clima. Son los principales sectores que mantiene nuestras áreas rurales vibrantes y sostenibles. Este mensaje ha sido reforzado por los recientes acuerdos internacionales, en particular el acuerdo climático de París (COP 21) y en la Agenda 2030 (ODS). Y este enfoque es el que legitima el mantenimiento de una Política Agraria Común que concita la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea. Pero, ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC?

Se denomina «La Arquitectura Ambiental de la PAC» al conjunto de medidas relacionadas con el clima y el medio ambiente que se conforman a partir de los siguientes conceptos: condicionalidad, los ecoesquemas (Pilar I) o las intervenciones agroambientales y climáticas con elementos de condicionalidad reforzada del Pilar II.

El diseño de la Nueva PAC se concreta en el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º. 1305/2013 y (UE) n.º. 1307/2013.

El art. 5 contiene los Objetivos Generales de la PAC, que son los objetivos clásicos; ambiental, económico y social (los tres pilares del desarrollo sostenible desde Río 1992):

- a) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;
- b) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

- c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos Objetivos Generales se desglosan en 9 Objetivos Específicos, dentro de los cuales se encuentran 3 objetivos ambientales a los que claramente los montes pueden contribuir:

- a) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible;
- b) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química;
- c) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes;

Estos objetivos son reconocidos como el papel fundamental de los bosques en la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030. Basada en esta Estrategia se ha elaborado la Estrategia Forestal UE que promoverá unas acciones que deberán ser incluidas en los Planes Estratégicos de la PAC y en los Fondos de Cohesión.

1. El Plan Estratégico de la PAC

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC» (PEPAC), en el que analizará la situación en su territorio en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), así como sus necesidades conexas, respecto a tales objetivos. En dicho plan estratégico, se fijarán metas cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán «intervenciones» (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas, basándose en un menú a escala de la UE. La Comisión aprobará el plan cuando esté conforme con su calidad. Se hará un seguimiento del progreso anual de las metas y se ajustará el plan en caso necesario. Este enfoque general se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos: el modelo de programación pasa a cubrir no sólo las intervenciones del desarrollo rural (el segundo pilar de la PAC) como en la actualidad (los mecanismos actuales del segundo pilar de la PAC no son completamente idénticos al enfoque que aquí se expone, pero tienen muchos elementos en común), sino también los pagos directos (parte del primer pilar de la PAC), los cuales representan la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En su plan, cada estado miembro tendrá que mostrar cómo, al perseguir los objetivos de la PAC, contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de la legislación medioambiental y climática de la UE

(sobre biodiversidad, calidad del agua y del aire, emisiones de gases de efecto invernadero, energía y plaguicidas). Además, al elaborar su plan de la PAC, cada estado miembro tendrá en cuenta los análisis y las recomendaciones de actuación ya realizados en el marco de dicha legislación (por ejemplo, los análisis relativos a la calidad del agua en lagos, ríos y aguas subterráneas). Las autoridades competentes de los estados miembros en materia de medio ambiente y clima deberán «participar efectivamente» en la preparación de los aspectos medioambientales y climáticos de los planes de la PAC.

Por último, una parte esencial de este marco será la obligación explícita de los estados miembros de mostrar claramente una ambición superior a la actual con respecto a la protección del medio ambiente y el clima.

Este enfoque basado en objetivos, examen de necesidades y planificación estratégica —que abarca ambos pilares de la PAC juntos— permitirá que los estados miembros persigan los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC con una respuesta mucho más unida y específica que la actual y que, asimismo, estará más alineada con los análisis y objetivos derivados de la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

En general, dado que el enfoque antes mencionado se centrará mucho más en la obtención de resultados que el enfoque actual, el número y el nivel de detalle de las normas establecidas para la PAC en la legislación de la UE se reduce sustancialmente. Este cambio ofrece a los estados miembros mayores oportunidades para aplicar la PAC, con el fin de adaptar las herramientas a las características particulares de sus respectivos territorios.

2. Pilar I (pagos básicos, condicionalidad y ecoesquemas o ecorregímenes)

La PAC es una política agraria, no es una política forestal, y, por ello, los montes no se contemplan en el Pilar I. Y, además, nunca ha sido un instrumento de Política Forestal porque la UE no tiene competencia forestal comunitaria. Esta es la razón de la exclusión de los bosques del Pilar I de la PAC. No obstante, dada la relevancia de los montes y del papel del selvicultor, en línea con la evolución expansiva de la política forestal europea, hasta que no exista un instrumento de financiación propio para el sector forestal, se deberían incluir los montes también en el Pilar I, en este sentido, debería reconocerse la figura del selvicultor activo con una explotación forestal debidamente inscrita en un registro regulado (el FEGA podría ser clave para este cambio hacia una gestión selvícola más profesional con un Plan de Negocio). Así indiciariamente lo ha regulado la legislación de Galicia (Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que entró en vigor el 1 de enero del 2019, que establece la figura del selvicultor activo y un registro voluntario de los mismos).

Con todo, la relevancia de los bosques en la PAC queda patente en el propio considerando 98 del Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC al literalmente mencionarse a los bosques como una de las razones para que exista un único Plan Estratégico por estado miembro: «Con el fin de garantizar que los planes estratégicos de la PAC sean de índole claramente estratégica y facilitar su vinculación con otras políticas de la Unión, y en especial con las metas nacionales a largo plazo establecidas en virtud de la legislación de la Unión o de acuerdos internacionales, como los relacionados con el cambio climático, los bosques, la biodiversidad y el agua, procede que haya un único plan estratégico de la PAC por Estado miembro».

La condicionalidad es un sistema que vincula los pagos directos de la PAC por superficie y animal con una serie de obligaciones. Cuando los beneficiarios de estos pagos no cumplan las obligaciones, los pagos pueden reducirse. Estas obligaciones tienen su origen bien en la legislación de la PAC o en Directivas y Reglamentos no pertenecientes a la PAC relativas al cambio climático, el agua, el suelo y la biodiversidad o los paisajes, como la «Directiva sobre los nitratos».

Además de la condicionalidad, se introducen los ecoesquemas o ecorregímenes (viene a sustituir el concepto de Greening o Pago Verde, que rige en la PAC 2015-2020. *Vid.* B. Rodríguez-Chaves Mimblero, 2014). Los ecoesquemas son un nuevo régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima mediante complementario al pago directo. Los estados miembros deberán poner a disposición de sus agricultores uno o más ecoesquemas (podrían aplicar varios si lo desean), pero los agricultores tendrán la libertad de participar o no. Los estados miembros decidirán el contenido de sus ecoesquemas, así como cuánto dinero gastarán en ellos. Los requisitos establecidos en un régimen determinado deberán ir más allá de los relativos a la condicionalidad.

Al estar incluidos estos ecoesquemas en el Primer Pilar, los selvícultores, que no tiene derecho al pago básico (por no ser agricultores o ganaderos inscritos en los registros de las administraciones agrarias), no tienen la posibilidad de beneficiarse de esta parte de los fondos. Y este planteamiento es una importante rémora para la gestión y conservación de los terrenos forestales. La inclusión de los montes en el Pilar I podría suponer un gran incentivo para que muchos propietarios forestales den el paso para pasar a ser gestores forestales.

Y lo expuesto no es ni mucho menos baladí en términos económicos. El Plan Estratégico de España está dotado con 47.724 millones hasta 2027. Los ecorregímenes o ecoesquemas constituyen el 23% de los fondos, mientras que el 60% lo constituyen la «ayuda básica» y el «pago redistributivo». El presupuesto para el Pilar II es de 1.700 millones de euros y de ellos un 47% se dedica a actuaciones medioambientales.

3. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima

El segundo pilar de la PAC —ayuda al desarrollo rural— ofrece una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima en los que se pueden incluir claramente los montes.

El Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) establece para las intervenciones en el desarrollo rural, los principios aplicables a toda la Unión Europea, en particular referidos a los requisitos básicos para que los estados miembros apliquen los criterios de selección. Sin embargo, los estados miembros tienen un margen amplio para fijar condiciones específicas de acuerdo con sus necesidades. Los tipos de intervenciones para el desarrollo rural incluyen pagos por compromisos medioambientales y climáticos, y otros compromisos de gestión que los estados miembros deben apoyar en sus territorios, de conformidad con sus necesidades nacionales, regionales o locales específicas. Los estados miembros deben conceder ayudas a los agricultores y otros gestores de tierras que suscriban voluntariamente compromisos de gestión que contribuyan a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, así como a la protección y mejora del medio ambiente, como los relacionados con la calidad y la cantidad de los recursos hídricos, la calidad del aire, el suelo, la biodiversidad y los servicios relacionados con los ecosistemas, incluidos los compromisos voluntarios en el marco de Natura 2000 y el apoyo a la diversidad genética (*vid. considerando 71*). Y, dentro de esas ayudas para los compromisos de gestión se establece que se pueden incluir pagos «para otros tipos de intervenciones en favor de sistemas de producción respetuosos con el medio ambiente, como los servicios silvoambientales y climáticos y la conservación de los bosques; primas para bosques y el establecimiento de sistemas agroforestales» (*vid. considerando 72*). Estos pagos podrían ser asimilables a PSA, pero nótese que se especifica que dicho tipo de pagos solo debe cubrir los costes adicionales y el lucro cesante que resulten exclusivamente de los compromisos que vayan más allá de la base de referencia que constituyen las normas y requisitos obligatorios establecidos en el Derecho nacional y de la Unión, así como la condicionalidad, tal como se establece en el plan estratégico de la PAC. Por lo tanto, a todas luces, es claramente insuficiente. Los compromisos relacionados con dicho tipo de intervenciones deben poder asumirse durante un período anual o plurianual preestablecido, que puede exceder los siete años cuando esté debidamente justificado.

Además, expresamente se dispone que las intervenciones relativas a la silvicultura deben contribuir a la aplicación de la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030» y, si procede, a incrementar el uso de sistemas agroforestales. Así mismo, deben basarse en los programas forestales nacionales o subnacionales de los estados miembros (el de España para

2030 aún no ha sido aprobado) y deben fundamentarse en los compromisos derivados del Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS y los contraídos por las Conferencias Ministeriales sobre protección de bosques en Europa. Las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad, y pueden comprender el desarrollo de zonas forestales y la gestión sostenible de los bosques, incluida la forestación de tierras, la prevención de incendios y la creación y regeneración de sistemas agroforestales; la protección, la recuperación y la mejora de los recursos forestales, teniendo en cuenta las necesidades de adaptación; las inversiones para garantizar y mejorar la conservación y resiliencia de los bosques, así como la prestación de servicios climáticos y servicios de ecosistemas forestales, y las medidas e inversiones en apoyo de la energía renovable y la bioeconomía.

Por lo tanto, para acceder a estas ayudas del Pilar II los montes tienen que estar ordenados. Esta exigencia queda reforzada en el art. 73.2 del mismo Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027), que regula las inversiones, al disponer que: «En el caso de las explotaciones que superen cierto tamaño, que los estados miembros determinarán en sus planes estratégicos de la PAC, las ayudas al sector forestal estarán supeditadas a la presentación de la información pertinente procedente de un plan de gestión forestal o de un instrumento equivalente que se ajuste a la gestión forestal sostenible, tal como se define en las directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa adoptada en la Segunda Conferencia Ministerial sobre protección de los bosques de Europa celebrada en Helsinki los días 16 y 17 de junio de 1993».

Frente a estas exigencias, en España tenemos una gran asignatura histórica pendiente y es que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal. La Ley 21/2015, por la que se modificó la Ley Básica 43/2003, de Montes (43) introdujo un cambio en la

(43) La Ley Básica de Montes 43/2003 regula la existencia de una planificación forestal a escala general, y consagra la existencia de la Estrategia Forestal Española y del Plan Forestal Español. El Plan Forestal Español se sitúa en un primer escalón planificador, siendo el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal, y aplica en el tiempo y el Espacio la Estrategia Forestal Española (art. 30.1). Este plan pretende estructurar las acciones necesarias para el desarrollo de una política forestal española basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la cohesión territorial y ecológica y la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas, proponiendo la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y la gestión de los montes. En un segundo escalón planificador se sitúan los Planes forestales autonómicos, y en un tercer escalón se encuentran los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF), éstos representan la novedad planificadora más importante que aporta la Ley de Montes. Los PORF «se configuran como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose

regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible (44), modifica

en una herramienta básica en el marco de la ordenación del territorio» (art. 31.1), de carácter obligatorio, reiterado en la normativa autonómica forestal. Dichos PORF se sitúan como eslabón intermedio entre los planes forestales autonómicos y los instrumentos de ordenación o gestión a escala de monte (que ya no se pueden calificar propiamente como instrumentos de planificación, sino como instrumentos de gestión que ejecutan a escala de monte la planificación forestal contenida en el PORF; se trata de los Proyectos de Ordenación del Monte, los Planes dasocráticos, o los instrumentos de gestión equivalente).

La ordenación de la gestión de los montes se debe llevar a cabo a través de un Proyecto de Ordenación de montes, Plan técnico, Plan Dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente. El Proyecto de Ordenación de montes presenta una mayor complejidad técnica y se suele regular como el instrumento de ordenación específico para los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y para los montes incluidos en el Catálogo de Montes Protectores, mientras para el resto de montes se exige como obligatorio la aprobación de un Plan Técnico o instrumento de gestión equivalente. Ha de reiterarse que estos instrumentos se sitúan no ya en el ámbito de la planificación sino en el de la ordenación o gestión técnica. Ahora bien, en ausencia de estos instrumentos, a efectos de gestión, será de aplicación, el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF).

Para que el monte pueda gestionarse tiene que tener aprobado un plan de gestión forestal o plan dasocrático. A partir de ese momento será un monte ordenado. La exigencia de que los montes estén ordenados viene dispuesta en la 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, aunque fue en cierto modo relajada a partir de su reforma por la Ley 21/2015, de 20 de julio (art. 33). Además, a partir de la reforma por la Ley 21/2015 se han introducido fórmulas de «planificación subsidiaria» o «Sistemas de Adhesión» (adhesión por parte del titular del monte a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado por la Comunidad Autónoma, 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, y que 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).

(44) Lo que se entiende por «gestión» se define en el art. 6 de la Ley Básica de Montes de 2003, como «el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte». La Ley Básica de Montes de 2003 impone que dicha gestión ha de ser sostenible (art. 32.1): «Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (para mantener las poblaciones rurales)». También en el art. 6.e) define el concepto de gestión sostenible como: «la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas». Y como no podía ser de otra forma, en los mismos términos se ha recogido en la normativa forestal autonómica: Vid. art. 61 de la Ley 2/1995, de 10 febrero, de Patrimonio Forestal de La Rioja; art. 74, Ley 16/1995, de 4 mayo, de protección forestal y la naturaleza de Madrid; y art. 30 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, entre otras. Sobre la sostenibilidad como principio estructural de la ordenación ambiental, véase LORTEGA ÁLVAREZ, 2005: pp. 46 y ss.

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). Desde luego, no se puede considerar que fuera la mejor medida, la solución ayer y hoy 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). Junto con lo anterior, se regularon las fórmulas de «planificación subsidiaria» o «Sistemas de Adhesión» (adhesión por parte del titular del monte a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado por la Comunidad Autónoma, 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). Y no es claro que esta planificación subsidiaria tenga la entidad suficiente para que un monte pueda acceder a las ayudas de la PAC con todos los requisitos que la propia PAC establece, por ejemplo, que «las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad» (45).

Dentro de las medidas forestales correspondientes a los 9 Objetivos Específicos, que pueden ser incorporadas en el Plan Estratégico, el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) regula las que siguen:

En lo que corresponde al Objetivo Específico d) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible:

(45) Además, 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.

- Producción sostenible de energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura;
- Energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura y de otras fuentes renovables: inversiones subvencionadas en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (en megavatios);
- Tierras forestadas: superficie subvencionada para forestación, agro-silvicultura y recuperación, con datos desglosados;
- Ayudas a la inversión destinadas al sector forestal: inversión total para mejorar el rendimiento del sector forestal.

En lo que corresponde al Objetivo Específico e) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química:

- Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas».

En lo que corresponde al Objetivo Específico f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes:

- Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible;
- Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas;

4. Momento en el que estamos

El Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC establece que haya un único Plan Estratégico de la PAC por Estado miembro, no obstante, el plan estratégico de la PAC podrá incluir intervenciones regionalizadas.

Dentro del diálogo estructurado con España para la preparación del PEPAC la Comisión publicó 17 recomendaciones para la elaboración del Plan. De estas recomendaciones, siete se refieren a «Intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE», y cinco a «Reforzar el tejido socioeconómico en las zonas rurales y abordar las exigencias sociales» y dos a «Fomentar y poner en común el conocimiento, la innovación y la digitalización en la agricultura y las zonas rurales y alentar su adopción».

El 29 de diciembre de 2021, España envió a Bruselas Plan Estratégico para PAC (dotado con 47.724 millones hasta 2027). Se prevé que la Unión Europea lo apruebe a finales del primer semestre de 2022, para que sea de aplicación a partir del 1 de enero de 2023. En julio de 2022 España se encuentra en el primer grupo de cinco países que, antes de septiembre de 2022, recibirá, por parte de la Comisión Europea, el visto bueno definitivo al Plan Estratégico de la Política Agraria Común (PAC).

Una versión inicial del Plan Estratégico está disponible desde el día 30 de noviembre de 2021 en la web del ministerio para consulta de todos los interesados, en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica. Tras los ajustes que puedan derivarse de todas las observaciones y alegaciones recibidas en el marco de la fase de Información Pública y de evaluaciones ambientales y de las propias observaciones de la Comisión, España propondrá un texto definitivo del Plan Estratégico.

Al mismo tiempo, está en tramitación un Anteproyecto de Ley que establece las normas para la aplicación y gestión de la nueva PAC en España, con el objetivo de posibilitar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional. La nueva orientación de la PAC con el diseño de los planes estratégicos nacionales hace necesario disponer de las adecuadas herramientas que permitan una aplicación armonizada de todas las medidas incluidas en el mismo.

5. El Plan Estratégico de España

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, las medidas forestales (correspondientes al Pilar II) se prevén son referidas al Objetivo Específico 5, al Objetivo Específico 6 y al Objetivo Específico 8.

En lo correspondiente a la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire, se incluyen como elementos de condicionalidad reforzada:

- Conservación y gestión de terrenos forestales, incluyendo el aprovechamiento ganadero que incluye: Inversiones forestales no productivas, por las actuaciones de forestación y repoblación forestal, los sistemas agroforestales, la prevención y restauración de daños y otras actuaciones selvícolas;
- Cooperación para el medio ambiente, por la elaboración de planes de gestión forestal; Compromisos forestales de gestión, por la adecuada gestión de espacios forestales y sus aprovechamientos;
- Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales, por el mantenimiento forestal;

- Inversiones forestales no productivas, por la prevención de daños en masas forestales.

En lo que concierne a Estrategia de intervención del Objetivo Específico 6: Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y paisajes, se incluyen como elementos de condicionalidad reforzada:

- Compromisos forestales de gestión;
- Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales;
- Inversiones forestales no productivas, por la mejora en los servicios ecológicos que supone la gestión forestal sostenible que incrementa multifuncionalidad de los bosques, su protección y restauración;

No se han incluido medidas forestales en lo referente al Objetivo Específico: Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.

En cambio, sí se han incluido medidas forestales en la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 8: Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

- Inversiones forestales productivas, mediante actuaciones selvícolas para la mejora del valor económico de los montes, incluidas forestaciones;
- Planes de gestión y proyectos de mejora selvícola con finalidad productiva;
- Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales;
- Infraestructuras auxiliares.

En el propio Plan Estratégico se dice que «con estas inversiones se fomenta la gestión forestal sostenible, incrementando la multifuncionalidad de los bosques, su protección y su restauración, se mejoran las producciones forestales, bien como materias primas o para su uso energético, lo cual tiene un efecto estimulador de la bioeconomía al favorecer el desarrollo de un sector productivo apoyado en el uso sostenible de recursos naturales renovables y se contribuye a crear oportunidades de empleo y actividad económica en las zonas rurales» (vid. pp. 88 y 89).

Asimismo, se han incluido las siguientes medidas:

- R2.6. Poner coto a la pérdida de biodiversidad y revertirla, con el fin de contribuir a la consecución del objetivo del Pacto Verde de la UE relativo a la biodiversidad.

- R2.7. Fomentar la gestión forestal sostenible, incrementando la multifuncionalidad de los bosques, su protección y su restauración. Mejorar la prevención de incendios forestales y la posterior restauración, mediante la mejora de la adaptación al cambio climático.

Como puede verse, dentro de las medidas forestales que comprende el Plan Estratégico que se ha enviado a la Comisión, no hay previsión de aplicar esquemas PSA para la compensación por las externalidades ambientales que ofrecen los montes.

V. RECAPITULACIÓN Y ALGUNAS CONSIDERACIONES MÁS

El enfoque adoptado por la Nueva Estrategia Forestal Europea (2030) sobre el papel de los montes y la gestión forestal incide directamente en la nueva PAC (2023-2027), de acuerdo con en el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC que, expresamente dispone que las intervenciones relativas a la silvicultura deben contribuir a la aplicación de la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030». Esta disposición tiene una gran importancia pues la nueva PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la gestión forestal. Los montes cada vez tienen más peso en la política comunitaria pero no tienen un instrumento propio. La PAC es una política agraria, no es una política forestal. Nunca ha sido un instrumento de Política Forestal porque la UE no tiene competencia forestal comunitaria. Esta es la razón de la exclusión de los bosques del Pilar I de la PAC. No obstante, el Pilar II de la PAC —ayuda al desarrollo rural— ofrece una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima en los que se pueden incluir claramente los montes. Pero, ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC? La PAC es una política agraria y, en consecuencia, los aspectos forestales que se recogen en la PAC tienen un claro carácter accesorio y complementario. No contempla el sector forestal como un todo sino como algo accesorio a lo agrario. Además, al incluirse los montes en el segundo Pilar los fondos de los que se pueden beneficiar son sensiblemente menores que los destinados a la agricultura. El principal montante de financiación se va al Pilar I.

Dada la evolución que ha tomado la PAC, no se vislumbra grandes posibilidades en la PAC para posibilitar una gestión sostenible de los montes. El contexto de la PAC va a ser cada vez más restrictivo en cuanto recursos y el montante principal cada vez más se va a concentrar en el Pilar I (pagos directos) porque la capacidad de presión que tiene el sector agroalimentario es mucho mayor que la del sector forestal (lo mismo ocurre para la gestión y conservación de la Red Natura 2000).

Por ello, hay que abogar para que en un futuro el sector forestal se financie por instrumentos que estén fuera de la PAC. Por dos vías: o bien demandar a la UE una política forestal común en el marco del Pacto Verde Común o bien concentrar todos los esfuerzos en la política de cohesión, cuyos fondos serán cada vez más cuantiosos (como el FEDER).

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, se puede afirmar que las intervenciones adoptadas no parten de la consideración del sector forestal como un todo sino como algo accesorio a considerar para la mejora de la agricultura, la lucha contra el cambio climático y la regulación del clima, o la conservación de otros recursos naturales como las aguas continentales (disponibilidad y calidad de las aguas) y la protección de suelos. Parece que las múltiples funciones que ofrecen los montes a la sociedad impiden que sean valorados como un fin en sí mismos, como ocurre con otros recursos naturales como el agua o el aire.

En el PEPAC, es cierto, se incluye la intervención: «Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales». Esperemos que se concrete con la mayor eficacia posible. El sector forestal debe afianzarse como origen de riqueza desde el sector primario hasta la industria y como proveedor de materias primas a múltiples cadenas de valor. Además de su valor en sí, muchas de estas cadenas como la madera, la resina, el corcho, son clave para sustituir materias no renovables en sectores como la construcción y la edificación, la energía, la industria química o farmacéutica y otras, desarrollando la bioeconomía y mitigando el cambio climático. La movilización y protección de los recursos forestales es de las pocas actividades económicas que realmente es capaz de crear y anclar empleo y por lo tanto población a entornos rurales, permitiendo luchar contra el desafío demográfico y mejora el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos.

Además, se hace muy necesario transmitir a la sociedad en general el mensaje de que los montes gestionados de forma sostenible por los habitantes de las zonas rurales son una gran fuente de riqueza, dignificando a estos trabajadores desde el reconocimiento de su valor en un contexto global.

Una apuesta por la gestión forestal sostenible real, que posibilite la multifuncionalidad del monte, pasa por garantizar la ordenación de los montes. El PEPAC, aunque incluye alguna intervención dirigida a la aprobación de instrumentos de gestión forestal, no es todo lo incisivo que la situación actual demanda. Urge la financiación anual y adecuada de la silvicultura necesaria para la sostenibilidad de todas nuestras masas forestales, se encuentren o no comprendidos en la Red Natura 2000. Estas medidas claramente serán medidas que contribuyan a la prevención de los incendios forestales. Y, dentro estas medidas para la prevención deberían estar los Pagos por Servicio Ambiental que paguen a los propietarios de los montes los servicios ambientales (cobe-

neficios) que estos prestan, estos PSA contribuirán a que los montes sean rentables y se gestionen y no se abandonen. España, al igual que en la mayoría de estados miembros de la UE, se vive cada vez más de espaldas al mundo rural. Se está perdiendo la vinculación con ese ámbito, sin pensar que es «algo vivo», donde hay gente detrás y que necesita recursos para poder gestionarlo.

Y, en este sentido, una de las figuras que se podrían incluir en el PEPAC sería la aplicación de la figura del contrato territorial, que podría constituirse como un instrumento eficaz para vehicular la puesta en marcha y desarrollo de las intervenciones forestales previstas en el Pilar II como elementos de condicionalidad reforzada (46).

España debe aprovechar esta oportunidad histórica que supone la «nueva forma de trabajar» para permitir que los estados miembros diseñen su Plan Estratégico de la PAC para lograr los objetivos comunes de la UE sobre el medio ambiente y el cambio climático, estableciendo objetivos cuantificados y teniendo en cuenta las necesidades y condiciones locales específicas. Esto supone un cambio importante. El sistema basado en la gestión actual centraliza el poder en la Comisión Europea, mientras que este nuevo sistema descentralizado y flexible (para 2023-2027) que da más poder a los países y regiones para diseñar sus medidas según sus necesidades específicas. Otorgar más flexibilidad a los estados miembros y las regiones en el diseño de sus propios planes y medidas estratégicas puede ayudar a adaptar la PAC a las realidades locales. Y en este marco España puede poner en valor el alto potencial forestal que posee que no es otra cosa que poner en valor su patrimonio natural (47).

Nuestro país vecino, Portugal, desde 2020 está emprendiendo iniciativas que nos deben llevar a la reflexión. Por un lado, la aprobación de Programas de Ordenación y Gestión del Paisaje, con el presupuesto de intervención de que los montes son un sumidero de carbono que Portugal necesita para ser neutro en carbono y esta función de sumidero es un bien público que tiene que ser remunerado (se remunerará por año y por hectárea, previo contrato por 20 años, a los propietarios forestales que gestionen su monte, sin perjuicio de que los propietarios de montes pueden ser obligados a arrendar sus montes al Estado, en el caso de que no quieran gestionarlos). Además, el plan incluye la sustitución eucaliptos por especies más pirofitas que puedan aumentar la captura de CO₂. Se trata de tener una política básica para propiciar un territorio resistente al fuego en un paisaje construido en mosaico con muchas discontinuidades, con una presencia muy fuerte del bosque pero con árboles

(46) Sobre la figura del contrato territorial, *vid.* P. AMAT LLOMBART y R. MONFORT PERIS, 2016; M. MUÑOZ AMOR, 2017; J.M. GARCÍA ASENSIO, 2020: pp. 127 a 171; y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, 2012a: pp. 153-192.

(47) *Vid.* F. LÓPEZ RAMÓN, 2019.

adaptados al territorio. Todas estas actuaciones se integran en el Plan Nacional para el Manejo Integrado de Incendios Rurales aprobado con una duración de 10 años. Del mismo modo se han movilizado 100 millones de euros del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y 68 millones del Fondo Ambiental para plantar y gestionar el bosque.

No obstante, todavía hay espacio para la esperanza. Se está trabajando en la nueva Estrategia Forestal Española (EFE) y en el nuevo Plan Forestal Español (PFE). La EFE tiene como objetivo principal «la gestión integral forestal-rural». La Estrategia cuenta con cinco ejes generales:

- I. Conservación de la biodiversidad y la conectividad.
- II. Adaptación de los bosques a cambio climático e incendios forestales.
- III. Bioeconomía forestal. Desarrollo socioeconómico del sector forestal.
- IV Desarrollo y mejora del conocimiento y de la cultura forestal.
- V Modelo de gobernanza.

El Plan Forestal Español convertirá en actuaciones los ejes estratégicos marcados por la EFE. Ambos documentos, EFE y PFE, están pensados con el horizonte de 2050 y tendrán revisiones periódicas. La financiación que recogerá el PFE será vía los Presupuestos Generales del Estado, en el caso de las actuaciones que dependan directamente del Gobierno de España.

Del mismo modo, se encuentra en estado de borrador la elaboración de las Directrices Básicas de Gestión Forestal Sostenible, es decir, de los contenidos mínimos comunes que deben tener todos los planes de ordenación. Y, del mismo modo, se está trabajando en el MITECO en una futura Ley de montes de socios y propiedad comunal.

Ojalá todas estas iniciativas contribuyan, de una vez por todas, a la gestión de nuestros montes y al pago de los servicios ecosistémicos que ofrecen a la sociedad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABREU Y PIDAL, José María (1995): *Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales*, ICONA, Madrid.
- BORRAS PENTINAT, S. (2015): «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿«Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta?»», *Revista General de Derecho Europeo* 01/2015; 35.
- CASAS GRANDE, Jesús (2013): «Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual», en *Foresta*, núm. 56, pp.96 a 105.
- CATRO VALLE, C.M. (2010): *Análisis del marco jurídico institucional para establecer Mecanismos de Pago de Servicios Ambientales*, Fundación Vida.

- CIERCO SEIRA, César (2005): «La participación de los ciudadanos en la gestión sostenible de los montes», en vol. col. Luis Calvo Sánchez (coord.): *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho Forestal estatal y autonómico*, Ed. Thomson/Civitas, Cizur Menor, 2005.
- AMAT LLOMBART, Pablo y MONFORT PERIS, Rita (2016): *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*, ed. Aranzadi.
- BARCELONA LLOP, Javier (2005): «Aprovechamientos forestales», en vol. col. Luis Calvo Sánchez (coord.): *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho Forestal estatal y autonómico*, Ed. Thomson/Civitas, Cizur Menor.
- BERTRAND, Bernard (2019): *Vivir sin petróleo: el gran libro de los recursos vegetales*, Artaza (Navarra): La Fertilidad de la Tierra Ediciones.
- DE LA CRUZ, S., CALAMA, R., MONTERO, G., RUBIO, A. (2016): «Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO₂ de los sistemas forestales mediante la gestión forestal», Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, pp. 4 y ss. (<http://www.conama2016.org>).
- DE VICENTE DOMINGO, R. (1995): *Espacios Forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*, Madrid.
- EZZINE DE BLAS, D.; RICO, L.; RUIZ PÉREZ, M. y MARIS, V. (2011): «La biodiversidad en el universo de los pagos por servicios ambientales: desentrañando lo inextricable», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 228, Monográfico dedicado a «Pagos por Servicios Ambientales y Desarrollo Económico: perspectivas y retos», 2011, pp. 139-163.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2020a): «El ambicioso Pacto Verde Europeo, 12 de mayo de 2020», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, Sección «Comentarios».
- (2021b): «La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1)», *LA LEY Unión Europea* n° 98, diciembre 2021, núm. 98, 1 de diciembre, Editorial Wolters Kluwer.
- GARCÍA ASENSIO, José Miguel (2020): «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Número 47, septiembre-diciembre, pp. 127 a 171.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2021): *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible*, ed. Thomson Reuters Aranzadi.
- GÓMEZ-ZAMALLOA, María Gafo (2015): «Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE», en *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, pp. 29 a 34.

- HERRERO, C. y RODRÍGUEZ-DE-PRADO, D (2017): «QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques», Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).
- KARRERA EGIALDE, Mikel Mari (2014): «Sobre la función de los montes y su planificación», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre, pp. 1795-1803.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2019): *Conservar el patrimonio natural*, Madrid, Reus.
- MARTÍN MATEO, Ramón (2002): «Los servicios ambientales del monte», en *Revista Española de Administración Local*, núm. 288, pp. 57-78.
- MARTÍNEZ DE ANGUITA, P., MOLINERO, M., FERNÁNDEZ BARRENA, M., MORENO, V, y PANIAGUA, M. (2010): *Estudio piloto de implementación de un mecanismo de pago por servicios ambientales a los olivares de Jaén*, TRAGSATEC, Inédito.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F. (2016): «Proyecto LIFE FOREST CO₂. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático», Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).
- MARTÍNEZ, R., JORDÁN, E., VELAMAZÁN, M. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F. (2017): « Proyecto LIFE FOREST CO₂; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono», Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).
- MUÑOZ AMOR, María del Mar (2017): *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, ed. Reus.
- MUÑOZ-PIÑA, C.; RIVERA, M. y CISNEROS, A. (2010): *Cuantificando la Deforestación Evitada: Evaluación del Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos y Otras Políticas*, Instituto Nacional de Ecología. Documentos de Trabajo.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. (2005): «El concepto de Derecho del medio ambiente», en AAVV, *Lecciones de Derecho del medio ambiente* (dirección del propio autor), Lex Nova, Valladolid, 4º ed.
- PALERO MORENO, N.; BAIGES ZAPATER, T. (2013): «Primera aproximación a la implementación de un sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en relación al agua y a la gestión forestal de montes privados en Cataluña», *SECF*, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio y JIMÉNEZ SHAW, Concepción (2019): «Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España», en esta REVISTA, núm. 53, junio, pp. 158-219.

- PLAZA MARTÍN, Francisco Javier (2001): «La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación», en *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario, julio, pp. 350-362.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2012a): «La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural», en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 273, pp. 153-192.
- (2013b): «Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), pp. 82-127.
 - (2014c): «La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2015-2020)», en *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 29, pp. 111-151.
 - (2019d): «Forests, Carbon Sinks and Wood with Bioeconomics as a Backdrop», en *Modern Environmental Science and Engineering*, marzo. Disponible en internet: <http://www.academicstar.us/journalsshow.asp?ArtID=397>.
- RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, J. M. (2003): «Pago por los servicios ambientales: la experiencia de Costa Rica», en *Rev. Unasyva*, núm. 212, pp. 31-33.
- RUIZ PÉREZ, Manuel y LLORCA CASANUEVA, Álvaro (1989): «Economía y producción forestal», en vol. col. Carmen Ortega Hernández-Agero (coord.): *El libro rojo de los bosques españoles*, Ed. Adena/WWF, Madrid.
- SARASÍBAR IRIARTE, Miren (2007a): *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona.
- (2016b): «La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático?», en *Administración & Ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 11, núm. 2, pp. 307-314.