



7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia
Cáceres, Extremadura

7CFE01-619

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

ACUERDO DE PARIS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: NUEVOS TIEMPOS PARA NUESTROS MONTES

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B¹

¹ Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (Acreditada titular), Universidad Autónoma de Madrid.

Resumen

Se puede afirmar que tras la COP 21 existe un ancla muy importante para los montes. En la COP 21 por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 5) por su función como sumidero de carbono, sin desdeñar otras funciones, como regulador recurso hídrico, reconociéndose la aplicación de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) como mecanismo para promover la gestión integral sostenible de los montes. En el presente trabajo se analizan los instrumentos que se articulan para favorecer los servicios ambientales que prestan los montes, estudiándose para ello el paquete de medidas articulado por la Unión Europea en julio de 2016 para el cumplimiento de la COP 21, así como las medidas forestales incluidas en la PAC 2014-2020, y su aplicación por el Derecho español en lo que se refiere al Pilar I (Greening) y a su Pilar II mediante los Planes de Desarrollo Rural, y ello sin olvidar la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes.

Palabras clave

Sector UTCUTS; Pago por Servicio Ambiental (PSA); PAC 2014-2020; Contrato Territorial; Precio del agua-coste ambiental.

1. Primeras medidas de la Unión Europea para el cumplimiento de la COP 21. Una oportunidad histórica para los montes.

A. Cuestión preliminar.

En el Acuerdo de París sellado en la “XXI Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, celebrado en diciembre de 2015 (ratificado por la UE mediante Decisión (UE) 2016/590 del Consejo, de 11 de abril de 2016, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ratificado por España el 11 de enero de 2017), por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 5). La importancia asignada a los ecosistemas forestales para capturar y almacenar carbono es manifiesta y se proyecta directa o indirectamente a lo largo de las páginas del Acuerdo vinculante. No obstante, la capacidad de los montes para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios ambientales que prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios ambientales se encuentra también el control del recurso hídrico. La Cumbre de París ha supuesto un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques

asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía a compensar emisiones en los sumideros forestales nacionales.

El reconocimiento del papel que ejercen los bosques en la absorción de CO₂, al quedar explícitamente recogido en el art. 5 de la COP 21, obliga a las Partes a promover actuaciones para conservar y mejorar sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, entre los que se incluyen los bosques, así como a promover acciones para implementar y apoyar el marco para impulsar políticas e incentivos para actividades relacionadas con la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los ecosistemas forestales y la gestión forestal sostenible. Así se resaltó en la Cumbre del Clima de Marrakech (COP 22, que se celebró del 7 al 18 de noviembre de 2016) por Ibrahim Thiaw (PNUMA): “Necesitamos restaurar ecosistemas y proteger nuestros bosques, sólo así será posible reducir la brecha que existe entre las Contribuciones Nacionales Previstas y Determinadas (INDC, por sus siglas en inglés) que han presentado los países y la meta real de mitigación global”. Del mismo modo se destacó que los bosques son uno de los principales sumideros de carbono que existen en el mundo, por lo tanto, si no se cuidan no será posible alcanzar las metas establecidas en el Acuerdo de París; para ello se requiere voluntad política, legislaciones sólidas, financiamiento e involucramiento de los sectores y actores clave.

En la Cumbre del Clima de Marrakech (COP 22) se ha puesto de manifiesto la determinación de la comunidad internacional en la lucha global contra el cambio climático y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron aprobados por la Asamblea General, el 27 de septiembre de 2015, en el marco de la “Agenda para el desarrollo después de 2015” y se proyectan hasta el 2030. Sin embargo puede afirmarse que la COP 22 quizás no ha tenido la misma relevancia que la Cumbre de París de 2015. Era el momento de “negociar los detalles” y “marcar la hora de la acción”, lo que se ha pospuesto para el 2018, fecha en la que se tendrán que tener aprobadas las normas de aplicación del Acuerdo de París. Con el detalle de estos procedimientos se podrá ganar en ambición (la efectividad de la COP 21 se juega en los detalles de lo que se apruebe en los procedimientos de 2018).

No obstante, ha de tenerse presente que la mayoría de los países firmantes del Acuerdo Climático de París incluyen en sus INDCs el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y selvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés), con un enfoque claro en los bosques. Pero los países usan diferentes maneras para calcular las reducciones de emisiones del sector terrestre en sus objetivos nacionales. El efecto esperado del sector de la tierra sobre los objetivos de mitigación de las INDC es muy complejo y los compromisos de las INDC aún no alcanzan los objetivos de París y, a pesar del papel de los bosques, habrá que reducir drásticamente las emisiones de combustibles fósiles para evitar los peores impactos del cambio climático (Vid. GIACOMO, G.; HOUSE, J.O.; DENTENER, F.; FEDERICI, S.; DEN ELZEN, M.; PENMAN, J., 2017).

Lo cierto es que el seguimiento del potencial de mitigación de los bosques requiere más confianza en las cifras, incluida la conciliación de las estimaciones entre los informes de los países y los estudios científicos. La credibilidad de la mitigación basada en la tierra puede verse obstaculizada por las grandes incertidumbres en la manera en que los países consideran la mitigación y sus estimaciones de GEI. Deben mejorarse los inventarios de GEI en términos de transparencia, exactitud (incluyendo información sobre incertidumbres), consistencia, integridad y comparabilidad, especialmente en los países en desarrollo. Sin un idioma común, las cifras contradictorias pueden socavar la confianza en el logro de los objetivos y no puede evaluarse adecuadamente el progreso

hacia el objetivo por debajo de 2° C que entraña la COP 21 (Vid. GIACOMO, G.; HOUSE, J.O.; DENTENER, F.; FEDERICI, S.; DEN ELZEN, M.; PENMAN, J., 2017).

Pero todos estos obstáculos no pueden hacernos perder de vista que, en lo que se refiere a los bosques, la COP 21 insta a los estados firmantes (ya son 125) a que adopten medidas para conservar y mejorar los sumideros de carbono forestales y para impulsar políticas que propicien una gestión forestal sostenible. Y estos serán los dos aspectos en los que se centrará este estudio. No hay que olvidar que nuestros montes ocupan el 54% de la superficie de España, generan empleo, desarrollo rural y cohesión territorial, y son cruciales en la lucha contra el cambio climático al constituir el único sumidero gestionable por la Humanidad, hoy por hoy.

B. Una Europa descarbonizada a mediados de siglo.

La meta marcada por la Unión Europea es lograr una Europa descarbonizada a mediados de siglo, por medio de una serie de objetivos definidos en la “Hoja de Ruta hacia una economía competitiva hipocarbónica en 2050”, elaborada por la Comisión Europea en el año 2013. Los acuerdos presentes en esta Hoja de Ruta, incluyen el compromiso de desarrollar estrategias para alcanzar una profunda reducción de emisiones en cada uno de los Estados miembros, para que la temperatura media global no supere los 2°C en relación a la temperatura preindustrial. En ella se establece una reducción del 80% de emisiones de gases efecto invernadero para el año 2050, con respecto a 1990. En este camino existen varios hitos intermedios: Para el año 2020, una reducción del 20% de las emisiones de GEI, un 20% de energías renovables y un 20% de mejora de la eficiencia energética; para el año 2030, una reducción de las emisiones de GEI del 40%; y para el año 2040, una reducción de emisiones del 60%. Para conseguir este logro la UE ha elaborado una serie de medidas y estrategias con objetivos en 2020 y en 2030, con el fin de que los países miembros apliquen políticas que garanticen dicha reducción. Desmontar el tándem emisiones de gases de efecto invernadero y crecimiento económico es uno de los desafíos a los que debe enfrentarse nuestra sociedad para iniciar la transformación hacia la descarbonización (PÉREZ ARELLANO, E. y SAMPEDRO RODRÍGUEZ, A., 2016).

En esta línea, pero más ambicioso, en cumplimiento de la COP 21, el paquete de energía limpia propuesto por la Comisión, el 30 de noviembre de 2016, marca el objetivo de lograr una reducción mínima del 40 % en las emisiones de gases de efecto invernadero y propone objetivos mínimos del 30 % de eficiencia energética y del 27 % de energías renovables para el año 2030. También se destacan el importante papel de las inversiones en la transición a la energía limpia y los beneficios económicos aparejados. Según la Comisión Europea, mediante la movilización de hasta 177.000 millones Eur de inversión pública y privada por año a partir de 2021, el paquete propuesto podría generar hasta un 1 % de incremento del PIB durante el próximo decenio y crear 900. 000 nuevos puestos de trabajo.

Para el Sector agrícola (sector difuso, en el que se incluye el sector forestal) la Unión Europea espera una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de un 12% a un 49% respecto a 1990 (para el 2030 un 30% en sectores no incluidos). Para ello, las políticas aplicadas por los Estados miembros deben ir encaminadas a la mejora en las práctica agrícolas y forestales, lo que implicará una mejora del sector en la reserva y la retención de carbono en los suelos y los bosques. De ahí la principal importancia de la gestión forestal sostenible por su potencial para aumentar el secuestro de CO₂.

El hecho de que la gestión forestal pueda computar como sumidero de carbono sería especialmente relevante para España, tanto por la potencial compensación de gases de efecto invernadero que esto puede suponer, dada su enorme superficie forestal, como por el impulso que daría a la ordenación de los montes, que aún hoy en día es una asignatura pendiente de los montes españoles, por el porcentaje tan escaso de montes con instrumento de gestión forestal, y tan perjudicial en tantos aspectos como que nuestros montes no contribuyen, con su enorme potencial de riqueza, al desarrollo rural, o no se combate el riesgo de incendio forestal.

Del mismo modo, en lo que se refiere a la adaptación, no puede perderse de vista que el Cambio climático es un poderoso factor de estrés para los ecosistemas. A lo largo de todo el territorio español se viene observado defoliación, decaimiento forestal y mortandaz (Centro de Investigación Forestal, CIFOR. Desde 1987 ICP Forest viene monotorizando los montes españoles). Esta circunstancia puede tener una consecuencia fatal en la capacidad de los montes como sumideros de carbono, lo que conllevará, si no se actúa en adaptación, a que la capacidad de sumidero del monte se debilite en años venideros.

La adaptación al Cambio Climático de los montes puede ser autónoma (reactiva) y Planificada (preventiva). Por ello, ante el Cambio Climático adquiere aún más importancia la planificación, cuyo objetivo principal deberá ser la adaptación al cambio climático con el fin de favorecer la adaptación autónoma y la resiliencia, acompañando a la dinámica natural del ecosistema forestal con los planes de gestión forestal. Para ello es mucho más relevante que se invierta en la realización de estudios selvícolas que posibiliten una selvicultura adaptativa y, en cambio, en lo que hasta ahora supone la inversión más grande, de cara a la realización de un plan de gestión forestal, que es el inventario, se invierta menos porque se realicen procedimientos de inventario más sencillos. En este sentido, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2006 tiene un déficit y es que no recoge acciones para la adaptación, que es básico para España. Es importante que estas medidas para la adaptación de los montes estén normalizadas y no dependa únicamente de la voluntad e intereses de los gestores de los montes. Esta disfuncionalidad ha sido tenida en cuenta en el pionero Proyecto de Ley del Cambio Climático de Cataluña de 26 enero de 2016, en cuyos objetivos de adaptación al cambio climático se recogen los requisitos que deben contener los instrumentos de planificación y programación sectoriales para lograr una buena coordinación, adaptada al nuevo marco regulador. Y para ello se refuerza el papel del Servicio Meteorológico de Cataluña para que disponga del mejor conocimiento en materia de proyecciones climáticas y regionalización (como apunte, a estos efectos, téngase en cuenta la Sentencia 53/2016 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 17 de marzo de 2016, por primera vez determina el contenido y alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre el servicio meteorológico). En este sentido, es de importancia capital que en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que tiene como proyecto impulsar el Gobierno de España en este año 2017, se incorpore la regulación de estos aspectos.

C. Propuesta de medidas de la Unión Europea de 10 de julio de 2016.

La Unión Europea (UE) ha sido el primer actor en publicar un paquete de medidas (Publicada el 10 de Julio de 2016, vid. COM (2016) 395) encaminadas a la implementación la COP 21. Este paquete de medidas se configura como una respuesta para alcanzar el conjunto de objetivos climáticos marcados por la Conferencia de Paris, pues a pesar de que la UE prevé cumplir ampliamente con el objetivo de reducción del 20% de las emisiones de GEI para el año 2020 con respecto al año 1990 (los datos de 2014 apuntan a una estimación del 23% por debajo de 1990,

mientras que los datos de 2013 fijaron la reducción en un 19,8%), no se muestra tan optimista con respecto a los objetivos propuestos para 2030, al estimar que este decrecimiento de las emisiones, especialmente en los sectores difusos, se ralentizará a lo largo de la próxima década (vid. COM(2015) 576 final). Para el año 2030 la Unión se comprometió en París a alcanzar una reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero de, al menos, un 40% tomando como base los niveles de 1990, lo que supone, según datos oficiales, una reducción del 43% de las emisiones actuales procedentes de los sectores incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión y en un 30 % en sectores no incluidos.

Y, en concreto, en lo que concierne a las emisiones en España, en los sectores difusos para el 2020 estamos por debajo de los objetivos europeos (menos del 10%). Pero para el 2030 España tiene la obligación de reducir el 26% de gases de efecto invernadero y para cumplir estos objetivos de reducción no llegamos con las actuales medidas.

Las mencionadas de medidas presentadas por la Comisión Europea en julio de 2016 se traduce en la propuesta de dos Reglamentos: Por un lado, en la propuesta de Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros [COM(2016), 479 final]; y, por otro lado, en la propuesta de Reglamento 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, lo que se denominó propuesta UTCUTS. Ambas propuestas en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 [COM (2016), 482 final]. Se puede afirmar que estas normas europeas en tramitación se construyen en torno a dos ejes. Un primer eje que se ciñe al establecimiento de objetivos de reducción para los Estados Miembros de la UE, así como al establecimiento de medidas para reducir las emisiones en sectores no regulados por el Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (EU ETS): agricultura (incluida silvicultura), vivienda, residuos y transportes (excluido la aviación). Y un segundo eje centrado en la integración de las emisiones y sumideros de carbono del sector del uso de la tierra, cambios del uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS, o bien LULUCF por sus siglas en inglés) en el Marco de Actuación del Clima y la Energía 2030.

De la mano de este nuevo paquete de medidas, de julio de 2016, ha venido un cierto reconocimiento a la función de sumidero de carbono de los montes, contemplado dentro de las actividades dirigidas al sector uso de la Tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), que cobrarían una mayor relevancia por la pretensión de incentivar el secuestro de carbono a través de los bosques y suelo, además de establecer normas contables sólidas para el sector UTCUTS (Vid. COM(2016) 479 final, ANEXOS de 1 a 6; y la Decisión 529/2013/UE) (DEL PRADO, A. y SANZ, M.J., 2016: 88 y 89).

Las propuesta de los dos Reglamentos europeos [COM(2016) 479 final y [COM (2016) 482 final] se encuentran actualmente en elaboración, pero el hecho es que, hasta la fecha, a pesar de que la Unión Europea considera el sector UTCUTS un sumidero neto que absorbe de la atmósfera una proporción significativa del total de emisiones de CO₂ equivalente, y valora positivamente el creciente uso sostenible de productos de madera provechada para favorecer las absorciones, no contabilizan estas absorciones en el objetivo de reducción del 20% fijado para 2020. Del mismo modo, hasta el día de hoy, la gestión forestal sostenible (GFS) no ha computado como elemento para compensar emisiones de gases de efecto invernadero, y parece que en adelante tampoco seguirá computando, a pesar de haberse comprobado científicamente el aumento de los stocks de carbono a través de la

gestión forestal (vid. por todos, BRAVO, F., PESO, C., BRAVO-OVIEDO, A., OSORIO, L.F.: 2007). Está por ver si la GFS se podrá utilizar para restarla al sistema de emisiones general. La Comisión Europea hasta ahora lo ha decidido así porque considera que existe un alto nivel de incertidumbre a la hora de determinar si está almacenando o emitiendo CO₂. Mantiene la Comisión que para determinar si la gestión forestal está emitiendo o absorbiendo se tendrían que realizar unas proyecciones de futuro que no son fiables y que generarían incertidumbres. Por lo que sólo admite que se pueda contabilizar como elemento para compensar las emisiones de los propios montes pero no para compensar las emisiones generales. Se está negociando por parte de España para que la Comisión cambie de opinión y admita que la gestión forestal sostenible compute para compensar las emisiones generales.

D. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre 2016: Una apuesta decidida por los montes.

En este sentido, cobra muy especial relevancia el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre de 2016 (2017/C 075/17), publicado en el DUE el 10 de marzo de 2017, sobre las propuestas de los dos Reglamentos en tramitación [COM(2016) 479 final y [COM(2016) 482 final], que, con fuerza muy destacable y de forma muy decidida defiende el importantísimo papel de los montes y, en general, del sector UTCUTS, cuya inclusión en el marco de actuación hasta 2030, señala el Comité Económico y Social Europeo (CESE), aporta un nuevo y destacado elemento a la política climática de la Unión Europea. El CESE considera necesario que la inclusión se realice de manera que se mejore la neutralidad a largo plazo en relación con el carbono. El uso sostenible y la gestión activa de los recursos naturales de origen biológico, esto es, la bioeconomía —incluida la gestión forestal sostenible y la producción alimentaria con un enfoque climático inteligente— son elementos clave de esta transición y se deben abordar cuidadosamente a fin de lograr un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social. Y, en esta defensa, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo repasa los puntos sobre los que, hasta ahora, la Comisión ha sido indecisa y, en plena sintonía con la COP 21, apuesta decididamente por los montes.

Expresamente en el Dictamen se afirma que “el CESE desea hacer hincapié en que la política climática de la Unión no debe fijar límites al uso de los bosques siempre y cuando el aprovechamiento no supere al crecimiento de los recursos forestales y se actúe de conformidad con las prácticas de una gestión forestal sostenible. La restricción a corto plazo del uso de los bosques tendría como resultado la disminución de los sumideros a largo plazo”. Y es que el informe atribuye a la gestión forestal un papel principal en la función de los montes como sumideros de carbono, por contribuir a fortalecer su resiliencia: “La captura de carbono no es simplemente una cuestión de superficie forestal, sino ante todo de potenciar el crecimiento forestal y una fotosíntesis robusta mediante una gestión forestal activa y un mayor uso de la biomasa leñosa para la obtención de productos y energía. A largo plazo, la restricción del uso de los recursos forestales tendría como resultado la disminución de los sumideros debido al envejecimiento de los bosques y, por tanto, la ralentización de su crecimiento.” Por ello, afirma el CESE, que la bioeconomía sostenible, esto es, el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales biológicos, es un elemento clave en la transición hacia la neutralidad en cuanto al carbono.

De otro lado, el Dictamen del CESE, sin reservas, se inclina por usar la absorción y la reducción de las emisiones de carbono en el sector UTCUTS para compensar las emisiones en otros sectores y por la posibilidad de incluir la gestión forestal sostenible en los mecanismos de flexibilidad,

de tal forma que incentive las inversiones en la gestión forestal sostenible y el crecimiento forestal y no socave el uso de los recursos forestales como materia prima de la bioeconomía. Es más, defiende abiertamente el CESE que “debería ser posible autorizar la compensación de emisiones causadas por la deforestación con el aumento de los recursos forestales obtenidos mediante una gestión forestal sostenible.” Y a fin de “de aprovechar el significativo potencial de la gestión forestal sostenible con respecto a la mitigación del cambio climático, el CESE pide a la Comisión que dedique un gran esfuerzo a la elaboración de las normas contables para la gestión forestal”. Indica el CESE que dichas normas han de reflejar las tasas reales de crecimiento forestal y captura de modo que se evite el problema que presentan las normas actuales, esto es, que en determinados casos hay sumideros que están definidos como fuentes de emisiones”. Entiende el CESE que las normas contables propuestas sobre los niveles de referencia forestales son más complicadas que antes y no fomentan suficientemente la mejora del crecimiento forestal o la bioeconomía. El CESE propone que, en lugar de establecer unos criterios demasiado detallados, los niveles nacionales de referencia forestales sean determinados por los Estados miembros de conformidad con el uso previsto de los recursos forestales, garantizando, al mismo tiempo, que el aprovechamiento anual no supera al crecimiento anual a largo plazo. Y, todo ello, sin desdeñar que la Comisión se esfuerce por racionalizar unas normas contables globales para el UTCUTS.

Y, por último, el CESE afirma que el papel de la agricultura y la silvicultura exige que la política climática de la Unión adopte un enfoque integral y, al mismo tiempo, anima a los Estados miembros a instaurar ambiciosas políticas para la mitigación del cambio climático en el sector UTCUTS, al tiempo que diseñan una visión a largo plazo para el uso del suelo y la silvicultura sostenibles, contando en particular con la participación de la sociedad civil y los interlocutores sociales en un proceso a escala nacional, regional y local. Y, para poder ejecutar estas políticas ambiciosas, hace un llamamiento a la Comisión para que cree, junto con el BEI y aparte de las herramientas financieras existentes, un instrumento de financiación independiente para apoyar la consecución de estos objetivos.

Lo cierto es que la llamada selvicultura del carbono, encaminada a potenciar la absorción de GEI por parte de las masas forestales, es aún una práctica desconocida y para superar este condicionante se ha puesto en marcha de forma conjunta entre España y Francia el proyecto LIFE FOREST CO₂ (2016-2019) de evaluación de sumideros forestales y promoción de la compensación como herramienta para la mitigación del cambio climático, cuyo principal objetivo es contribuir a impulsar los sistemas forestales, y, especialmente, la gestión forestal sostenible, como una herramienta para la mitigación del cambio climático (MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F., 2016).

Habrá que estar a cómo queda la redacción definitiva del Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros [COM(2016), 479 final] actualmente en tramitación, pero la apuesta por el sector forestal en España parece que existe, si atendemos al anuncio que la ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Isabel García Tejerina ha realizado el 21 de enero de 2017, en una comparecencia en la Comisión de Agricultura en el Congreso de los Diputados, en la que ha presentado las 66 medidas prioritarias para la Legislatura en materia de Agricultura, Pesca, Alimentación, Medio Ambiente y Cambio Climático, dentro de las cuales, en lo que se refiere al “Sector Agroalimentario” ha incluido el desarrollo de una “Estrategia de Agricultura, Clima y Medio Ambiente, en el que se incorporará al sector forestal”, con el “fin de linear los objetivos de política agraria con el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático y medio ambiente”. Las medidas propuestas por la ministra están divididas en “Sector Agroalimentario,

Sector Pesquero y Sector Medio Ambiente”. No obstante, parece que al sector forestal en este paquete de medidas no se le está dando el papel preeminente que la propia COP 21 le otorga; aparece una sola vez la palabra forestal en todo el documento. ¿A caso el Sector Forestal no es merecedor de unas medidas propias? De cualquier forma, para que la apuesta por los montes como sumideros de carbono sea sólida, dentro de esta Estrategia de Agricultura, Clima y Medio Ambiente, en el que se incorporará al sector forestal, que va a poner en marcha el Gobierno de España debería recogerse también acciones que puedan incluirse en los Planes de Desarrollo Rural que apliquen la PAC 2014-2020, que puede ser otra forma de financiación de los sumideros forestales, además de contemplar otras maneras de financiación a partir de aplicación de sistemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), sin olvidar la exención de impuestos y los beneficios fiscales.

2. La posición de las medidas forestales en los Planes de Desarrollo Rural (2014-2020).

A. Las medidas forestales incluidas en la PAC 2014-2020.

La PAC 2014-2020 establece instrumentos que podrían vehicular los fondos para financiar una gestión forestal sostenible: tanto en el Pilar I, *Greening*, con la exigencia de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIE), muy aplicables a los montes, como, sobre todo, en el Pilar II que establece medidas ambientales forestales que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Rural (PDRs), financiados por los fondos FEADER.

a) Pilar I: *Greening* o Pago Verde.

En la PAC 2014-2020 el régimen de pago directo (pago básico) a los agricultores (incluidos los selvicultores) tiene una orientación más medioambiental. Todos los pagos directos (pago básico) están sujetos a la ecocondicionalidad ambiental, pero además ha de tenerse en cuenta que ligado al pago básico se regula un pago verde o ecológico para los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*Greening*), al que se destinará el 30% del límite máximo nacional anual. La ecocondicionalidad supone que de forma obligatoria todos los agricultores y selvicultores que reciben pagos directos debe cumplir los <<requisitos legales de gestión>> que impone la Unión Europea y las normas en materia de <<buenas condiciones agrarias y medioambientales>> de la tierra establecidas en el Derecho interno de los Estados miembros.

Por su parte, el *Greening* o Pago Verde (Fondo FEAGA), es un pago anual por hectárea complementario al pago base, condicionado al cumplimiento de medidas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, que van más allá de la condicionalidad (o del componente ecológico obligatorio de los pagos directos). Se trata pues de un suplemento del pago básico, anual, destinado a prácticas obligatorias que deben seguir los agricultores para abordar los objetivos de la política climática y medioambiental. La importancia de este pago dentro del conjunto de los pagos directos puede entenderse por el montante presupuestario que supone, pues un 30% del límite máximo nacional anual, es decir, del sobre de dinero existente para cada Estado miembro para pagos directos, debe destinarse al mismo. Además, durante las negociaciones se consiguió que su cálculo sea individual, proporcional al pago base que reciba cada agricultor. De esta forma se evita que este pago sea igual para todos los agricultores, con independencia del importe de pago base que reciban.

Estas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente que habrán de respetar los agricultores para percibir este pago son: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y contar con superficies de interés ecológico (SIE). Dicha medida de

mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIEs), sería perfectamente aplicable a los montes dado que el propio Reglamento 1307/2013, destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales. Las SIEs es una medida con gran potencial para mejorar el nivel de suministro de servicios ambientales en el medio rural, es la creación de Áreas de Interés Ecológico (AIE), y constituye en toda regla un mecanismo de pago por servicios ambientales, lo cual implica que también está sujeto a toda la complejidad que dichos mecanismos tienen.

El Reglamento europeo establece un listado de posibles superficies de interés ecológico, entre ellas las superficies forestales. Dentro de ese listado los Estados miembros deben decidir cuáles van a aplicar en su territorio. España ha decidido considerar como superficies de interés ecológico:

a) Las tierras en barbecho que no se dediquen a la producción durante, al menos, nueve meses consecutivos desde la cosecha anterior y en el período comprendido entre el mes de octubre del año previo al de la solicitud y el mes de agosto del año de la solicitud.

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

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

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

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

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

Por lo tanto, en lo que se refiere al *Greening* se puede afirmar que el Estado español ha renunciado a que los montes puedan beneficiarse del *Greening* pues no ha optado de forma decidida por la inclusión de los montes como SIE, cuando perfectamente podría haberlo hecho. ¿Los motivos? que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal, requisito indispensable exigido por la PAC, y porque la gran mayoría de los silvicultores no habían recibido pagos directos en el periodo anterior, por lo que no tenían derecho a solicitar el pago básico en el periodo 2014-2020.

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

En lo que se refiere al Pilar II, los objetivos que ha marcado la PAC 2014-2020 para la ayuda al ámbito rural son:1). La competitividad de la agricultura; 2).La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea.De estas

seis prioridades se destaca, para el ámbito forestal, las prioridades <<4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la selvicultura>> y << 5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, en el de los alimentos y el selvícola>>.

Todas estas prioridades, con sus correspondientes indicadores objetivos, contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo y, al menos, cuatro de ellas, deberán ser la base de la programación de desarrollo rural, a través de los Planes de Desarrollo Rural (PDRs). En concreto, en el Pilar II, como medidas de desarrollo rural de carácter forestal se encuentran las siguientes (podrían acogerse a estas medidas los selvícultores siempre que sean incorporadas a los PDRs, estatal y autonómicos): Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales; Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados; Medidas dirigidas a la consecución de una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos; Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas; Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques; y, por último, Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales.

B. PDRs 2014-2020 ¿hacia la inversión en naturaleza?

Sin ánimo de exhaustividad y profundidad en el estudio de estos PDRs, un primer acercamiento a estos programas revela que el Estado y las CCAA han realizado una apuesta por los montes, aunque no ha sido todo lo decidida que hubiera sido deseable (NIETO GILARTE, B., 2015: 110-124)..

El <<Programa Nacional de Desarrollo rural 2014-2020>>, recoge ayudas para “la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes”, así como medidas dirigidas a la “Restauración de los daños causados a los bosques por incendios”. Se puede decir que con estas previsiones el Estado intenta equilibrar el hecho de que a pesar de la aprobación del <<Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal>>, aprobado por el Estado en enero de 2014, de acuerdo con lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado prácticamente el 90% del presupuesto de la Subdirección General de Política Forestal se destina únicamente a la extinción de incendios. Conociéndose las necesidades de los montes, se podría decir que es como dar a un enfermo con tumor, pastillas para el dolor.

Mientras que las medidas que con mayor frecuencia se recogen en los distintos <<Programas autonómicos de Desarrollo rural 2014-2020>> son: “Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, con las siguientes submedidas aparejadas: Reforestación y creación de superficies forestales; Apoyo a la prevención de daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a la restauración de los daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a las inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales; y Apoyo a las inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales. Habrá que ver cómo en la práctica se concretan estas medidas.

Por su parte, en el DPR de Baleares, que en 2015 también ha aprobado el Plan Forestal de las Illes Balears (2015-2035), plantea cinco objetivos generales, como la armonización y el equilibrio de

las múltiples funciones, servicios y beneficios de los sistemas forestales; la consecución de una actividad forestal competitiva dentro de los modelos de economía verde; la creación de un escenario normativo, administrativo, económico y fiscal para generar oportunidades de actividad y de empleo en el sector forestal de las Illes Balears; la contribución al desarrollo rural sostenible, y, finalmente, la incorporación de la programación forestal en el nuevo período de financiación FEADER de la Unión Europea. De igual forma se recoge en los PDRs de las siguientes Comunidades Autónomas: Asturias, Baleares, Cantabria, Navarra, País Vasco, La Rioja, Extremadura, Valencia, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Andalucía (4000 beneficiarios para realizar actuaciones de prevención de incendios forestales y restauración del potencial forestal, y realización de actuaciones selvícolas en 21.250 ha forestales de mejora y generación de sistemas ecosistémicos). En Murcia estas medidas afectarán también zonas Red Natura 2000.

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

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

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

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

El PDR de Castilla-La Mancha se centra especialmente en medidas hidrológico-forestales para compensar los efectos adversos de los fenómenos pluviométricos caracterizados por grandes precipitaciones concentradas en poco espacio de tiempo, que originan importantes procesos erosivos

que tienen como consecuencia cuantiosas pérdidas de suelo fértil y disminución de la capacidad productiva, aterramiento de embalses y otras infraestructuras, decremento de la capacidad de regulación del régimen hídrico.

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

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

No se puede concluir en este repaso sin subrayar los pocos recursos, podría decirse que claramente insuficientes, que se destinan para abordar las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000 (GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S., BEAUFOY, G., y GALAR ANDUEZA, S, 2015), en el marco de FEADER, como así ha sido señalado en las evaluaciones de los PDRs autonómicos realizadas por la Comisión Europea, pese al gran número de superficies forestales incluidas en esta Red.

3. Aplicación de sistemas de Pago por Servicio Ambiental (PSA) en los terrenos forestales.

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

Es el momento de compensar el uso racional de recursos y el sacrificio que ha supuesto su preservación para las poblaciones rurales y la posibilidad de percibir ingresos a través de los mercados de servicios ambientales parece una buena fórmula. Así ha sido puesto de manifiesto en la COP 21. El reto de conservar espacios y recursos forestales con todas sus funciones, prestaciones y servicios, requiere procurar procedimientos de internalización de las externalidades forestales mediante incentivos preferentes, medidas de fomento, mecanismos e instrumentos económicos compensatorios adecuados, pago por servicios ambientales (PSA), y medidas financieras y fiscales favorables.

El Pago por Servicios Ambientales son soluciones de mercado que han sido propuestas en un principio desde el ámbito de la economía ambiental (CATRO VALLE, CM., 2010). El PSA tiene su raíz en el principio de Derecho ambiental <<quien contamina paga>> y parte del concepto teórico de que los bienes pueden ser explotados directamente en actividades económicas, pero además pueden proveer servicios ambientales a los esquemas productivos.

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.

La definición más extendida de un esquema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) es la de un contrato voluntario 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- y si son adicionales a los ya existentes antes de implantar el PSA (adicionalidad) (RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2013:82-127). 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. 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.

Los Sistemas de pago por servicios ambientales (PSA) pretenden así traducir los servicios que proporcionan los ecosistemas en compensaciones económicas aunque también podría ser en especie, para su conservación. Estos incentivos se focalizan en los gestores de estos ecosistemas (agricultores, ganaderos y silvicultores) y los usuarios de los Servicios Ambientales (SA). El esfuerzo de los gestores, y las pérdidas económicas, se ven compensadas por los beneficiarios o “compradores” que así financian su provisión.

Los PSA están funcionando principalmente en Estados Unidos y en países de América Latina (como exponente principal: FONAFIFO, Costa Rica) y se ha desarrollado principalmente en el ámbito de la regulación de la calidad y cantidad del agua en las cuencas hidrográficas, del secuestro y almacenamiento de CO₂ en zonas forestales, y de la preservación de la belleza paisajística. En Europa, existen dos ejemplos claros de éxito en el establecimiento de un PSA, uno en relación a la gestión a nivel de cuenca hidrográfica para la conservación de la calidad del agua es el de la empresa embotelladora Vittel (Nestlé) en Francia (donde el agente “comprador” es privado), y otro en los contratos agrarios de la Reserva de la Biosfera de Menorca promovidos por el Consell Insular de Menorca con el objetivo de preservar los ecosistemas de la isla mediante una gestión ganadera sostenible (RUSSI, D., 2010:97).

Lo cierto es que nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales (RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2012) y la Custodia del Territorio. Hoy en día se está promoviendo y ya hay proyectos en marcha de pago a los terrenos forestales por dos externalidades ambientales: el monte como sumidero de carbono y el monte como regulador del recurso hídrico. En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono (ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, arts. 88 y 89, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como y el <<Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE)>> y <<Huellacero>> en el marco de la selvicultura de carbono). Este proyecto <<Huellacero>> tiene como objetivo destacar la labor de las empresas que dedican esfuerzos al cálculo de su Huella de Carbono (HC). Para ello se ha creado el Registro de Huella de Carbono mediante el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo. Este registro, de carácter voluntario, nació con la vocación de fomentar el cálculo y reducción de la huella de carbono por parte de las organizaciones españolas, así como de promover los proyectos que mejoren la capacidad sumidero de España, constituyéndose por tanto en una medida de lucha contra el cambio climático de carácter horizontal. Pero el cálculo de la HC de las empresas no es la única actividad del Registro. También hay una sección destinada a los proyectos de absorción como proyectos de reforestación que incrementan la capacidad sumidero, puestos en marcha por las empresas para compensar sus emisiones y lograr la neutralidad ambiental en su actividad.

Cataluña es una de las Comunidades Autónomas más activas en esta materia. 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. En esta línea en marzo de 2013 se presentó el <<Libre verd sobre pagaments per serveis ambientals als boscos mediterranis>>, publicado por el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya, en el que se recogen proyectos pilotos puestos en marcha en Cataluña, Francia, Grecia y Eslovenia, curiosamente presentado en el mismo acto que <<el nuevo marco del Programa de Desarrollo Rural (PDR) 2014 a 2020>>.

La Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes al respecto introduce cambios significativos, pues además de incluir como criterio para el otorgamiento de incentivos las externalidades ambientales de los montes (Modificación del art.65.2), estableciendo que dichos incentivos se podrán canalizar, entre otras vías, a través del <<Establecimiento de una relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado>> (Modificación del art.65.3), parece que el legislador está pensando en los <<contratos territoriales>>. Pero la principal aportación de la Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes es el mandato dirigido a las Administraciones Publicas para que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan (Modificación del art.63.2). En el mismo sentido la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre) incluye explícitamente el concepto de <<servicio ambiental>>en su artículo 77 sobre Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio, y en relación con ello en su art 2 incluye como primer principio que inspiran la ley:<<El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano>>.

Esta regulación sólo supone un pequeño paso consistente únicamente en el reconocimiento de la utilidad de la existencia de mecanismos de mercado, como instrumento para compensar, o mejor dicho, pagar a los selvicultores por los servicios ambientales o externalidades que generan sus montes, aunque puede ser el punto de partida, si comienza a recogerse en los planes forestales como así ha sido en el Plan Forestal de las Illes Balears (2015-2035), que incorpora a su regulación expresamente la aplicación de mecanismos PSA y sobre todo, si se recogiera de forma decidida en los PDRs, cosa que hasta ahora no se ha producido, salvo aisladas excepciones, aprovechando que en el Pilar II de la PAC 2014-2020 se recogen como medidas que pueden ser incorporadas a los PDRs “Pagos por Servicios silvoambientales y climáticos”.

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 este sentido, llama la atención que no se menciona como activo de los montes los servicios ambientales que prestan en <<El Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal (2014)>>, que se aprobó a iniciativa de la Dirección

General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), entonces, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en enero de 2014, con una duración de 7 años.

Todas estas iniciativas normativas tienen en la nueva PAC 2014-2020 una base sólida para una apuesta clara para el comienzo de implantación de sistemas PSA. La Unión Europea hace una distinción entre bienes públicos básicos que deben ser apoyados a través de pagos directos a agricultores y selvicultores, previstos en el Pilar I, y bienes públicos más específicos, que deben ser apoyados a través del Pilar II, medidas de desarrollo rural. De tal forma alinea las medidas del Pilar I (FEAGA) y el Pilar II de la PAC (FEADER), complementándose mutuamente, con el fin de multiplicar la creación de infraestructura verde en el impulso de los mercados de los ecosistemas y la Estrategia Europa 2020.

El sistema ideal en los PSA es que estos “compradores” sean privados. Pero como primer impulso para la implementación de PSA la PAC 2014-2020 ha introducido como novedad que en los dos Pilares de la PAC se prevean medidas financieras públicas (con caja pública únicamente europea en el Pilar I, y con caja pública compartida UE y estados miembros, en el Pilar II) para compensar los servicios ambientales que proporcionan los montes a la comunidad en general en aplicación del principio <<quien se beneficia paga>>. Dichas medidas, sin reparos, se pueden conceptualizar como PSA, al contener elementos de estos mecanismos. En concreto, la PAC 2014-2020 establece instrumentos que podrían vehicular estos pagos compensatorios: tanto en el Pilar I (Greening, con la exigencia de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIE), muy aplicables a los montes (aunque en España no se ha implementado), como, sobre todo, en el Pilar II que establece como una de las medidas ambientales <<Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques> que pueden ser incluidas en los PDRs financiados por FEADER.

4.Últimas consideraciones.

Nos encontramos en un tiempo de configurar una nueva política forestal y de medio ambiente natural. La planificación y gestión forestal está llamada, en el marco de las políticas de desarrollo rural, a ser la base en la construcción de una huella ecológica neutra para los sectores agrícola, ganadero y forestal. Para todo ello es muy importante que la Contabilidad de los bosques se integre decididamente en la Contabilidad Nacional y de ese modo los montes se tengan en cuenta en las grandes decisiones políticas. Los servicios intangibles que nos prestan los montes, así como los activos (los propios montes), hoy por hoy no se incluyen en la contabilidad nacional, pero si faltaran estaríamos dispuestos a pagar por ellos. EUROSTAT desde hace tres años está trabajando en el proyecto piloto europeo Proyecto Europeo KIP INCA sobre contabilidad de Capital Natural y servicios de los ecosistemas, que busca perfeccionar el método de valoración SEEA EEA. El sistema de contabilidad ambiental y económica (SCAE) contiene los conceptos, definiciones, clasificaciones, reglas estándar de contabilidad acordados internacionalmente y tablas para la producción de estadísticas comparables a nivel internacional sobre el medio ambiente y su relación con la economía. Este proyecto parte de 2 documentos Europeos: La Estrategia UE sobre biodiversidad 2020, que establece que el valor del Capital Natural se tiene que incorporar a las cuentas nacionales y el VII Programa de Medio Ambiente (VII PMA), que entró en vigor el 17 de enero de 2014, estableciendo el marco para a actuación medioambiental de la Unión Europea durante los próximos años, hasta el 31 de diciembre de 2020 (de acuerdo con una perspectiva clara a largo plazo para 2050). El Reino Unido es el primer país que ha incorporado el valor del capital natural en su cuenta nacional. En la contabilidad del Capital Natural se tiene en cuenta el valor del activo y el flujo de los

servicios que genera para la sociedad dicho activo natural, pero por ahora los bosques no se están incluyendo dentro de los activos objeto de contabilidad, sí se encuentra, por el contrario, el agua, entre otros activos.

Urge poner en marcha los mercados (aguas y carbono). Se necesita como aliados a los mercados, a más colaboración público-privada (paternariados a largo plazo) y a fondos públicos, como la PAC, para impulsar la implantación de sistemas PSA y desde España, agudizar el ingenio para aprovechar de la manera más óptima y eficiente esos fondos. De ahí la importancia que tiene la planificación detallada, teniendo como base una pormenorizada planificación ambiental territorial, y trabajando de forma conjunta los Pilares I y II de la PAC, dado su complementariedad, junto con la coordinación entre la Administración General del Estado y Administraciones Autonómicas. Cosa que no se ha realizado de la manera más óptima para nuestros montes, empezando por el hecho de que se han <<desterrado>> a los montes del Greening, sin justificación clara. Por otro lado, en lo que se refiere a los PDRs, no se han apurado al máximo las posibilidades que brindan los fondos FEADER para nuestros montes. No obstante, la esperanza no debe perderse en que se introduzcan mejoras en los PDR, pues durante los 7 años que dura el periodo las prioridades de la AGE y de las propias CCAA pueden cambiar, pudiendo aparecer nuevas medidas que podrían cofinanciarse en el marco del PNDR o de los PDRs autonómicos.

Y todo ello sin abandonar el apartado de incentivos que mejoren la economía forestal y posibiliten que los propietarios privados encuentren una vía de compensación a su patrimonio y, con ello, genere empleo en el medio rural y actividad económica, como alguna Comunidad Autónoma está haciendo. Sin embargo, a pesar de que en el propio Plan de Activación socioeconómica de sector forestal se señala que en España no hay una fiscalidad adecuada y estable para los montes, a pesar de representar el sector forestal el 1,4% del PIB español 2013, en la tramitación parlamentaria de la Ley 21/2015, sólo se introdujo una bonificación en relación con el Impuesto sobre Sociedades por gastos de inversiones de las sociedades forestales, que tendrán derecho a una deducción en la cuota íntegra del Impuesto del 10 por ciento de los gastos o inversiones que realicen en el periodo impositivo en la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso del monte (Disposición adicional decimotercera) (COBOS GÓMEZ, J.M, 2015). No ha de desdeñarse la importancia que puede tener el modelo fiscal. La fiscalidad puede ser un instrumento muy potente para descarbonizar nuestra economía como elemento que potencie las acciones más valoradas en la mitigación y adaptación ante el Cambio climático.

En febrero de 2017, la Comisión Europea, por medio del comisario de Medio Ambiente, Karmenu Vella, ha instado a España a aumentar la fiscalidad medioambiental. A juicio de Bruselas, hay un margen claro para que España aumente los impuestos 'verdes' en sectores como el transporte y la energía. En esta línea, un reciente estudio denominado "Las Nuevas Reformas Fiscales Verdes" (GAGO, A.; LABANDEIRA, X., LÓPEZ-OTERO, X., 2016) llega a la conclusión de que la fiscalidad ambiental aún no ha logrado desempeñar un rol relevante. El informe sostiene las grandes posibilidades para estos impuestos en España, con incrementos recaudatorios importantes (entre 1.600-32.800 millones de euros), reducciones en las emisiones de CO₂ de hasta el 2,5% y con impactos reducidos sobre el PIB y el empleo. Y destaca el informe la experiencia de Costa Rica con FONAFIFO (este país introdujo en 1997 un impuesto sobre los combustibles fósiles cuya recaudación se destina a fomentar el desarrollo sostenible y la conservación de los bosques. Para ello se creó el Programa de Pago por Servicios Ambientales, diseñado para contribuir con los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones. Este programa reconoce que los bosques producen servicios ambientales

que tienen un valor y que deben ser compensados por los usuarios de los mismos, por lo que ofrece incentivos a sus propietarios para que lleven a cabo prácticas compatibles con un desarrollo sostenible y con la conservación de los bosques. El programa recibe aportaciones de distintas fuentes, y entre ellas destaca el impuesto sobre los combustibles fósiles del 3,5%) (Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2013).

Y, por último, ha de hacerse referencia a una posible fórmula que puede emplearse para retribuir a los terrenos forestales que se gestionen específicamente para favorecer la conservación y calidad del recurso hídrico. La fórmula se podría encontrar en el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, establecido en el art. 9 de la Directiva Marco de Aguas de 2000 (DMA). El principio de recuperación de costes incluye los costes financieros de la prestación de servicios, los costes ambientales y los del recurso, y todo ello de conformidad con el principio <<quien contamina paga>>. Dicho de otra forma, la DMA entiende el agua en su triple valor: económico, social y ambiental, y todas las medidas que adopten los Estados miembros deben incidir en ello. El Estado debe asumir, con mayor racionalidad económica y sostenibilidad ambiental, las inversiones necesarias para garantizar este triple valor del agua, optimizando las infraestructuras existentes y mejorando su gestión.

Los costes ambientales, representan los costes del daño que los usos de agua ocasionan al medio ambiente, a los ecosistemas y a los usuarios del medio ambiente. Estos costes deben tener como finalidad recuperar el daño ambiental producido por el uso del agua, internalizando su coste. En definitiva, los costes ambientales se valoran como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo tanto las adoptadas por las administraciones competentes como por los usuarios (Entre otros, se integraría por los siguientes conceptos: Mantenimiento de los caudales ecológicos de los ríos; El coste de recarga artificial de acuíferos; La reducción de la calidad ecológica de los ecosistemas acuáticos; y la salinización y deterioro de los suelos productivos). Pues bien, dentro de este concepto, de <<coste ambiental>>, que forma parte del precio del agua, podría incluirse una partida económica, para financiar y compensar económicamente a los propietarios y gestores de los montes españoles que especialmente estén gestionados para favorecer su función de regulación del recurso hídrico (RODRIGUEZ-CHAVES, B., 2011). Se reclama por los expertos un 5% del coste de abastecimiento, lo que supondría 4 céntimos por metro cúbico consumido, que revertiría en la conservación de las cuencas hidrográficas, esenciales para el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos. Se parte del dato de que los bosques aportan 456 euros por hectárea y año de provisión de este elemento vital. Hasta hoy en día no se deriva a los terrenos forestales ni un céntimo de lo obtenido por la factura del agua. Es más, podría proponerse una modificación del art. 9 DMA para que además de los costes que han de recuperarse, se incluya los beneficios que para el recurso hídrico proporcionan las infraestructuras verdes. Esta inclusión en positivo (no como coste) podría suponer un giro copernicano muy favorable para los montes europeos muy en línea con lo recogido en el art. 55 de la COP 21 que insta a “la aplicación de enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, a la vez que se reafirma la importancia de los beneficios no relacionados con el carbono que llevan asociados esos enfoques, alentando a que se coordine el apoyo procedente de, entre otras, las fuentes públicas y privadas, y tanto bilaterales como multilaterales (...)”.

Y para implementar todas estas medidas que se exponen en el ámbito interno español, urge la puesta en marcha de una política forestal integral, que establezca una unidad mínima en las

políticas forestales aplicables en las Comunidades Autónomas. Cada Comunidad Autónoma tiene su propio camino. El hecho de que el grado de descentralización sea muy elevado no tendría por qué constituir un problema, más bien, al contrario, podría constituir una ventaja, por la adaptación que esta descentralización posibilita a las peculiaridades regionales y locales. Pero el papel del Estado sigue siendo clave en muchos aspectos para determinar una regulación que permita que exista en todo el Estado español un mínimo denominador normativo en los aspectos nucleares de la política forestal (STC 181/2012, de 15 de noviembre; STC 4/2013, de 17 de enero; STC 130/2013, de 4 de junio; 103/2015, de 28 de mayo; y STC 32/2016, de 18 de febrero). Y este papel lo tendría que realizar la Ley Básica de Montes, que, hoy por hoy, no lo hace.

Y, todo ello, partiendo del conocimiento de todo lo que hay en los montes. Hoy por hoy falta información estadística, no conocemos lo que tenemos y dónde está para poder planificar. No sabemos lo que se tiene ni cómo aprovecharlo porque se ha interrumpido una transmisión de conocimiento al alejarnos del territorio. La sociedad se ha desvinculado del territorio y, con ellos, se ha visto mermada la valorización de los recursos. Ha de darse prioridad a la realización de un Inventario Forestal español y su cartografía, y que atienda las obligaciones de información del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero. Y estos datos deberían de ser la base para avanzar hacia una ordenación optimizada del territorio rural que incluya su potencial productivo (y su valor añadido), empleo, los servicios ambientales, reducción del riesgo de desastres, ciclo hidrológico, protección del suelo, biodiversidad y valor del paisaje.

Se hace necesario recuperar la ordenación del territorio como argamasa. España, con el gran patrimonio natural que tiene, necesita más política territorial y apostar por todas las nuevas formas de gestión territorial: la custodia del territorio, y, por supuesto, los contratos territoriales (RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2012). La propia COP13 de la Convención de Diversidad Biológica (celebrada del 4 al 17 de diciembre de 2016 en Cancún, México) tuvo como centro la defensa de la integración de la gestión forestal, agricultura y pesca, como nueva orientación de la preservación de la biodiversidad. Desde todas las perspectivas, se impone la necesidad de políticas integrales para el medio rural.

Y, en lo que se refiere a la financiación de estas políticas se ha de poner en juego de forma integrada tanto los instrumentos comunitarios de política agraria de desarrollo rural (principalmente, Pilar II, FEADER) junto con una apuesta decidida, que aún no se ha hecho, de aplicar los instrumentos derivados de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, con preferencia para los contratos territoriales (RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2012). Para cuyo impulso puede ser catalizadora la inversión pública pero con el objetivo de que se logre un sector forestal rentable, eso es lo que asegurará su conservación y sostenibilidad.

Tanto en el ámbito europeo como en el interno español es de una relevancia principal que las medidas que se pongan en marcha para cumplir el Acuerdo de París no infravalore el potencial de los montes como herramientas cruciales en la lucha contra el cambio climático, traicionando los términos del propio Acuerdo.

5. Bibliografía

- BRAVO, F., PESO, C., BRAVO-OVIEDO, A., OSORIO, L.F.: Impacto de la gestión forestal sobre el efecto sumidero de los sistemas forestales, en El papel de los bosques en la mitigación del cambio climático, Fundación Gas Natural, 2007.

- CATRO VALLE, CM.: Análisis del marco jurídico institucional para establecer Mecanismos de Pago de Servicios Ambientales, Fundación Vida, diciembre 2010.
- COBOS GÓMEZ, J.M: El nuevo régimen fiscal de las sociedades forestales, Carta Tributaria, Revista de Opinión, núm. 9, 2015, págs. 37 a 57.
- DEL PRADO, A. y SANZ, M.J.: Implicaciones del Acuerdo de París en los sectores relacionados con los usos de la tierra, cambios de uso de la tierra y la silvicultura, Revista Ambienta, núm. 114 (marzo 2016), págs. 84 a 95.
- GAGO, A.; LABANDEIRA, X., LÓPEZ-OTERO, X.: Las Nuevas Reformas Fiscales Verdes, Economics for energy, mayo de 2016 (www.eforenergy.org).
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S., BEAUFOY, G., y GALAR ANDUEZA, S.: Evaluación del grado de inclusión de las prioridades del MAP para la red natura 2000 en los programas de desarrollo rural 2014-2020 de España, informe final, Fundación Biodiversidad del ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el marco del proyecto LIFE11NAT/ES/000700, Elaboración del Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España, por la asistencia externa Biodiversidad+Desarrollo (Bi+De), febrero, 2015.
- GIACOMO, G.; HOUSE, J.O.; DENTENER, F.; FEDERICI, S.; DEN ELZEN, M.; PENMAN, J.: Key role of forests in meeting climate targets but science needed for credible mitigation, Nature Climate Change, 27 de febrero 2017 (<http://www.nature.com/nclimate/journal/v7/n3/full/nclimate3227.html>).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F.: 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 diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).
- NIETO GILARTE, B.: PAC, desarrollo rural y medio ambiente, Revista Ambienta, núm. 112, septiembre 2015, págs. 110-124.
- PÉREZ ARELLANO, E. y SAMPEDRO RODRÍGUEZ, A.: Camino hacia una sociedad descarbonizada, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).
- RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B: La normativa forestal dirigida a favorecer la conservación y calidad del recurso hídrico. Virtualidad y propuestas ante el cambio climático, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 265 (abril-mayo), 2011, págs. 163 a 172.
- RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: 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, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm. 273, 2012, págs. 153-192.
- RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 24 (enero-abril), 2013, págs.82-127.

- RUSSI, D.: El Pagament per serveis ambiental: una eina per a la conservació dels recursos naturals a Catalunya, Papers de sostenibilitat, núm. 16, 2010, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Generalitat de Catalunya. http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/paperssostenibilitat/2010/pds_16_web.pdf.