

APUNTES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PSA PARA COMPENSAR LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LOS MONTES EN EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA PAC 2015-2020

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbreno

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

I. CUESTIÓN PRELIMINAR.

El sector forestal es clave para contribuir a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y clave para la bioeconomía por la multifuncionalidad que ofrecen¹. Consolidada la superficie forestal en España², 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 contribuyen al remedio de muchas de las demandas de la sociedad: 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

¹ 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 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. ABREU Y PIDAL, J.M^a, Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales, ICONA, Madrid, 1995, pp.33 a 37 y DE VICENTE DOMINGO, R., Espacios Forestales (su ordenación jurídica como recurso natural), Madrid, 1995, pp.111 y 112.

² España después de Suecia es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal arbolada, y el tercero en cuanto ocupación forestal respecto a su territorio. Ha de destacarse que casi la mitad de los matorrales y pastizales europeos se sitúan en nuestro país, cubriendo el 18,9% de la superficie nacional. Las cifras son: 27,7 millones de hectáreas: 8,2 M ha superficie arbolada y 9,5 M ha superficie desarbolada. Vid. "Diagnóstico del Sector Forestal Español" publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en octubre de 2014 (Análisis y Prospectiva - Serie Agrinfo/Serie Medio Ambiente núm. 8, Octubre 2014. Se pueden consultar mapas de superficie forestal y gráficos comparativos de países en el siguiente Link: <http://bit.ly/1zIOv4t>). En los últimos cien años, y muy especialmente, en los últimos 20 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.

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. Y así ha sido recogido en la Ley 21/2015 de Modificación de la Ley Básica de Montes, que consagra como nuevo principio inspirador de esta ley la consideración de los montes como <<Infraestructuras verdes³ para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático >>.⁴

Para un buen mantenimiento de nuestros montes, y más teniendo en cuenta la complejidad del monte mediterráneo, resulta crucial la valoración de los activos ambientales del patrimonio forestal y el pago compensatorio por servicios ambientales. Garantizar la prestación de los servicios hidrológicos, ambientales, recreativos y sociales de los ecosistemas forestales, no será posible sin disponer adecuadas fórmulas de corresponsabilidad en la gestión y mecanismos económicos incentivadores que permitan mantener e incrementar tales prestaciones. Sólo aquellas actividades económicas productivas que aprovechan recursos forestales y generan productos, pueden proporcionar escasos y esporádicos beneficios directos a la propiedad forestal que los genera.

Sin embargo, la mayoría de los servicios ambientales y prestaciones de los montes benefician al conjunto de la sociedad o a determinados colectivos (beneficios indirectos externos o externalidades) especialmente sus prestaciones ambientales, paisajísticas, sociales o recreativas que trascienden más allá del propio monte, pero apenas suponen rentas económicas para la propiedad forestal que los genera.

Mientras los beneficios directos son cuantificables mediante un precio de los productos forestales en el mercado, los beneficios indirectos o externalidades, desde un punto de vista económico, suponen intangibles monetarios porque seguramente tienen valor para quienes los perciben, pero no tienen precio de mercado.

El auténtico reto de futuro si se quieren conservar espacios y recursos forestales con todas sus funciones, prestaciones y servicios, requiere procurar

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>>.

⁴ Ello se reitera en los documentos más recientes de la UE como el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Implicaciones de la política en materia de clima y energía para el sector agrícola y la silvicultura» (Dictamen exploratorio, (2015/C 291/01), de 22 y 23 de abril de 2015, en el que se afirma que los bosques están llamados a desempeñar un papel importante en la mitigación del cambio climático. Es preciso reconocer su carácter multifuncional que favorece fines económicos, medioambientales y sociales.

procedimientos de internalización de las externalidades forestales mediante incentivos preferentes, medidas de fomento, mecanismos e instrumentos económicos compensatorios adecuados (pago por servicios ambientales), incluso medidas financieras y fiscales favorables. La propiedad forestal debe resultar rentable económicamente para su propietario para animar a su mantenimiento y conservación (“el monte rentable no arde”).

El uso eficiente de nuestros recursos naturales, de nuestro Capital Natural (CN)⁵, es enormemente importante para nuestra economía. Su visibilidad económica en la toma de decisiones de gobiernos y empresas a buen seguro abrirá las puertas a nuevas oportunidades de crear riqueza y empleo derivado de la dependencia que la economía tiene de los activos naturales del planeta⁶.

⁵ El concepto de Capital Natural (CN) engloba el stock limitado de los recursos naturales renovables y no renovables del planeta y sus servicios, es decir, la gea, el suelo, el aire, el agua, la flora y la fauna, de los cuales los seres humanos dependemos para nuestra seguridad y bienestar. La gestión del CN es una cuestión horizontal, nos implica a todos, a todo tipo de profesionales, administraciones y empresas. En la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (tras la modificación por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre), art. 3, se define Patrimonio Natural, como el “conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”.

⁶ El Capital Natural es riqueza, en la misma línea que lo son los capitales físico, social y humano de las naciones. En el recientemente publicado informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, destaca que el CN estará en el corazón de la Agenda. La primera cumbre mundial GLOBE- Organización de Legisladores Global- celebrada en Rio+20, en la que participó España, adoptó el Plan de Acción GLOBE sobre Capital Natural, reconociendo el papel crucial que los legisladores del mundo pueden y deben jugar en la creación de estructuras para apoyar las cuentas nacionales sobre CN y puso en marcha la Iniciativa GLOBE sobre CN. En este sentido, El Tercer Inventario Forestal Nacional calcula por primera vez el valor productivo, recreativo y ambiental, con el objetivo de dar valor a productos que no tienen reflejo en el mercado y que, por tanto, son difícilmente evaluables pero que pueden tener un valor ambiental intrínseco, en algunos casos incluso superior al de productos de mercado como la madera (*Vid. AyP_serie MedioAmbiente nº4 "Economía Ambiental y Valoración de los Recursos Naturales"*). En esta línea se ha establecido en la Ley 21/2010 que establece que en la << Información Forestal Española >> se incluirá, entre otras materias los <<Servicios Ambientales>>(Modificación del art. 28.1). Como base del Inventario Forestal Nacional se elaboró en el año 2010 el proyecto VANE, por iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que valoró los activos naturales de España en un ejercicio que tenía en cuenta la mayor parte de los servicios que representan los activos naturales en cada una de las hectáreas de territorio español —incluyendo el mar territorial. En dicho estudio se estableció que la mayor parte del valor de los sistemas forestales se concentra en el servicio de provisión de agua, y en la captura del carbono atmosférico por lo que supone de mitigador del cambio climático —y entre ambos suponen un 85,7% del valor; además, si exceptuamos los usos tradicionales del monte —los bienes con precio de mercado que producen los montes, incluida la caza—, los dos siguientes son la biodiversidad y la protección contra la erosión. *Vid. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Valoración de los activos naturales de España. Serie Sostenibilidad y Territorio. Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Madrid. 2010.* En este sentido se han producido otras iniciativas como la del el Consell Insular de Menorca, dentro del programa Life+Boscos de la Unión Europea, que encargó un informe a la empresa valenciana de ingeniería Vielca Medio Ambiente sobre los valores ambientales y económicos del bosque de Menorca, las conclusiones de dicho estudio se presentaron en mayo de 2015 llegando a la conclusión de que el valor total de los bosques de Menorca oscila entre los 540 y los 660 millones de euros.

Estos planteamientos lleva a la necesidad de una gestión integral de los espacios naturales. En los países a la vanguardia en el liderazgo de la economía del conocimiento están empezando a introducir un cambio fundamental en la política de medio ambiente. En lugar de centrarse en las especies o hábitats son pioneros de un enfoque basado en los ecosistemas⁷.

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.

II. PSA COMO MECANISMO PARA LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS AMBIENTALES.

Los PSA están funcionando principalmente en países de América Latina, 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, 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 sostenible⁸. El caso del programa de Vittel en el departamento francés de Vosges es un ejemplo de PSA donde el agente “comprador” es privado.

⁷ En este sentido ya apuntan algunos planes forestales autonómicos como el Plan forestal de Baleares, de febrero de 2015, en el que se parte de que la gestión de cualquier espacio forestal debe incluir objetivos de conservación. Esto implica adoptar un enfoque ecosistémico para la gestión de hábitats forestales y, además, aplicar una “gestión multiusos”, es decir, una gestión forestal multifuncional que permita compatibilizar múltiples funciones y objetivos tanto ecológicos como económicos y sociales. El concepto de sostenibilidad, además de biodiversidad implica multifuncionalidad y requiere armonía y equilibrio. Se trata de una nueva cultura forestal para concebir el monte como un sistema biocultural de prestaciones y usos múltiples, un sistema sostenible próximo a la dinámica natural (cultura del ecosistema) aunque manejado, que recupere tratamientos y aprovechamientos forestales tradicionales, en lugar de imponer un sistema exclusivamente productivo intensivamente alterado (cultura del agrosistema), o asumir un sistema idealizado completamente natural (mito del bosque intocable) de difícil persistencia en el entorno próximo del hombre.

⁸Vid. RUSSI, D., “El Pagament per serveis ambientals: 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. p. 97.
http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/paperssostenibilitat/2010/pds_16_web.pdf

Lo cierto es que nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales⁹ 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 carbono¹⁰ y el monte como regulador del recurso hídrico¹¹. En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono (ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como <<huellacero>> y el <<Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE)>>, en el marco de la silvicultura de carbono).

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. 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 Girona¹². 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 forestal¹³. En esta línea en marzo

⁹Vid. 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, pp. 153-192.

¹⁰ En lo que se refiere al efecto sumidero de los bosques, los bosques influyen en el clima y en el cambio climático; durante su crecimiento fijan carbono procedente del CO₂ atmosférico o lo emiten a la atmósfera, por ejemplo, cuando arden en los incendios forestales. Estimaciones de la FAO consideran que los bosques poseen el potencial de absorber un décimo de las emisiones mundiales de carbono en la primera mitad de este siglo, en sus biomásas, suelos y productos, y almacenarlos.

¹¹ En lo que concierne a la función hidrológica y protectora del suelo, la vegetación forestal ejerce una importante función de control sobre la erosión superficial y sobre las escorrentías directas, lo que redundará en la defensa del territorio frente a la sequía y las inundaciones, el aumento de la capacidad de aprovisionamiento de agua y la conservación y mejora de la funcionalidad de los suelos.

¹² 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.

¹³ Vid. PALERO MORENO, N.; BAIGES ZAPATER, T., "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. Sobre esta materia Vid. también SARASÍBAR IRIARTE, M., El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los

de 2013 se presentó el <<Llibre verd sobre pagaments per serveis ambientals als boscos mediterranis>>¹⁴, 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, pero, nada más.

bosques, Aranzadi, Pamplona, 2007, así como MARTÍNEZ DE ANGUIA, P., MOLINERO, M., FERNÁNDEZ BARRENA, M., MORENO, V, y PANIAGUA, M.Estudio piloto de implementación de un mecanismo de pago por servicios ambientales a los olivares de Jaén, Tragsatec, 2010, Inédito. Por último, téngase en cuenta, 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, 2013, enero-abril, pp. 82-127.

¹⁴Este <<Libro Verde sobre pagos por servicios ambientales en los bosques mediterráneos>> es la primera recopilación de ejemplos prácticos de sistemas de PSA en el Mediterráneo y establece algunos retos para la futura gestión de los ecosistemas forestales mediterráneos, entre ellos la posible contribución a la mejora en el uso y la gestión de los bosques para la provisión de agua potable, para la protección de los bosques contra los riesgos naturales y por la participación en las actividades recreativas, como el deporte o la recogida de setas.

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>>¹⁵.

Pero la nueva PAC 2015-2020 proporciona una base sólida para una apuesta clara para el comienzo de implantación de sistemas PSA.

III. LA PREVISIÓN DE SISTEMAS PSA EN LA PAC 2015-2020.

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 rural¹⁶. De tal forma alinea las medidas del Pilar I (FEAGA) y el Pilar II de la PAC (FEADER), complementándose mutuamente, con el fin de multiplicar la creación de infraestructura verde en el impulso de los mercados de los ecosistemas y la Estrategia Europa 2020.

El sistema ideal en los PSA es que estos “compradores” sean privados. Pero como primer impulso para la implementación de PSA la PAC 2015-2020 ha introducido como novedad que en los dos Pilares de la PAC se prevean medidas financieras públicas (con caja pública únicamente europea en el Pilar I, y con caja pública compartida EU 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.

La nueva Política Agraria Común (PAC 2015-2020) mantiene la estructura de dos Pilares. Con medidas anuales obligatorias de aplicación general en el Primer Pilar (que regula los <<pagos directos>>, ahora <<pagos básicos>>), financiado en exclusiva por la Unión Europea, complementadas por medidas voluntarias mejor adaptadas a las especificidades nacionales y regionales, en

¹⁵ 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), del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en enero de 2014, con una duración de 7 años. Este Plan de Activación persigue “impulsar la diversificación de la actividad económica en los municipios rurales, mejorando así las condiciones de vida de sus habitantes, y en particular los vinculados más directamente con la actividad forestal”.

¹⁶Vid. 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].

el planteamiento de programación plurianual del Segundo Pilar (medidas de desarrollo rural, fondo FEADER), cofinanciados por la Unión Europea, y los Estados Miembros (en el caso de España, cofinanciado por el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo admisible también la cofinanciación privada).

1. Pilar I: Greening o Pago Verde.

La PAC 2015-2020 establece instrumentos que podrían vehicular estos pagos compensatorios: tanto en el Pilar I (Greening¹⁷, con la exigencia de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIE), muy aplicables a los montes¹⁸, 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.

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 incluido de forma decidida la inclusión de los montes como SIE¹⁹, cuando

¹⁷ En la nueva PAC 2015-2020 el régimen de pago directo (pago básico) a los agricultores (incluidos los selvícultores) 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 selvícultores que reciben pagos directos debe cumplir los <<requisitos legales de gestión>> que impone la Unión Europea y las normas en materia de <<buenas condiciones agrarias y medioambientales>> de la tierra establecidas en el Derecho interno de los Estados miembros (que figuran en el Anexo II del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre).

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

¹⁸ Dicha medida de mantenimiento de Superficies de Interés Ecológico (SIEs), sería perfectamente aplicada 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.

¹⁹ El Reglamento europeo establece un listado de posibles superficies de interés ecológico, entre ellas las superficies forestales. Dentro de ese listado los Estados miembros deben decidir cuáles van a aplicar en su territorio (Vid. art. 43 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores

perfectamente podría haberlo hecho. ¿Los motivos? que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal, requisito indispensable exigido por la PAC, y porque la gran mayoría de los selvicultores no habían recibido pagos directos en el periodo anterior, por lo que no tenían derecho a solicitar el pago básico en el periodo 2015-2020.

2. Pilar II. Política de desarrollo Rural con incidencia forestal.

En lo que se refiere al Pilar II, los objetivos que ha marcado la PAC 2015-2020 para la ayuda al ámbito rural son²⁰:1). 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

en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo). España ha decidido considerar como superficies de interés ecológico:

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

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

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

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

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

²⁰ Vid. el art. 4 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo. Dichas 6 prioridades son:

1. Promover la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales.
2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible.
3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrícola.
4. *Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.*
5. *Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal.*
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

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

Todas estas prioridades, con sus correspondientes indicadores objetivos, contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo²¹ y, al menos, cuatro de ellas, deberán ser la base de la programación de desarrollo rural, a través de los Planes de Desarrollo Rural (PDRs).

Cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas de desarrollo rural. Estos objetivos deben extraerse de un conjunto común de indicadores de objetivos para todos los Estados Miembros²².

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

Y a esta posibilidad se acogió el Derecho interno español en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013, en la que se acordó la elaboración de un Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)²³, con una asignación FEADER máxima de 238 millones de euros, siendo ésta, la cantidad de fondos adicionales de desarrollo rural asignados a España en el periodo 2015-2020 respecto del periodo anterior, que se aprobará junto a los PDRs autonómicos.

Los Estados Miembros pueden incluir en sus programas de desarrollo rural subprogramas temáticos que contribuyan a las prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. Estos subprogramas están dirigidos a la resolución de necesidades específicas, en ámbitos de especial importancia para ellos, y podrán referirse, entre otras cosas, a: Jóvenes agricultores; Pequeñas explotaciones agrícolas; Zonas de montaña; y creación de cadenas de distribución cortas. Estos subprogramas también podrán dedicarse a necesidades específicas ligadas a la reestructuración de sectores agrícolas (y

²¹ Vid. el art. 5 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

²² El alcance y contenido del PNDR responde a lo que especifica el art. 8 del Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

²³ Previsto en los arts. 5 y 6 de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del Medio Rural.

selvícolas) que tengan una fuerte repercusión en el desarrollo de las zonas rurales²⁴. Y por esta opción se han decantado tanto el PNDR como los PDR autonómicos²⁵.

Cada Programa de Desarrollo Rural (PDR) debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas de desarrollo rural. Estos objetivos deben extraerse de un conjunto común de indicadores de objetivos para todos los Estados Miembros²⁶.

Pues bien, entre las necesidades específicas que se pueden incluir en los PDRs se incluyen importantes medidas forestales a las que los selvicultores o titulares de montes, es mucho más factible que puedan acogerse, entre estas medidas se encuentran medidas dirigidas a compensar los servicios ambientales que ofrecen sus montes. En concreto, en el Pilar II, como medidas de desarrollo rural de carácter forestal se encuentran las siguientes (podrían acogerse a estas medidas los selvicultores siempre que sean incorporadas a los PDR (estatal y autonómicos): *Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales; Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados; Medidas dirigidas a la consecución de una economía*

²⁴ Estas necesidades específicas pueden ser:

1. Transferencia de conocimientos y actividades de información.
2. Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas.
3. Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.
4. Inversiones en activos físicos.
5. Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas.
6. Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas.
7. Servicios básicos y renovación de pueblos en las zonas rurales.
8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques.
9. Forestación y creación de bosques.
10. Establecimiento de sistemas agroforestales.
11. Prevención y restauración de los bosques dañados por incendios y por desastres naturales.
12. Inversiones para mejorar la resistencia y el valor medioambiental de los ecosistemas de los bosques.
13. Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y la comercialización de los productos forestales.
14. Creación de agrupaciones de productores.
15. Agroambiente y clima.
16. Agricultura ecológica.
17. Pagos en el marco del plan natura 2000 y de la directiva marco sobre el agua.
18. Ayuda a las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.
19. Bienestar animal.
20. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques.
21. Cooperación.
22. Gestión de riesgos.

²⁵ La elección de objetivos, prioridades y ámbitos de interés se realiza a partir de los datos del análisis DAFO y la evaluación de necesidades.

²⁶ El alcance y contenido del PNDR responde a lo que especifica el art. 8 del Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos; Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas, y, para finalizar, Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques, y, por último, Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales.

Del paquete de necesidades específicas que se pueden incluir en los PDRs que establece el Reglamento 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural, nos centramos en las siguientes medidas forestales:

*Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques*²⁷.

Los beneficiarios de esta medida pueden ser selvicultores o titulares explotaciones forestales tanto públicas como privadas. Esta medida contempla pagos compensatorios por costes adicionales o pérdida de renta por los compromisos medioambientales contraídos, en aras de los servicios ambientales que ofrecen los montes. Se trata claramente de una medida que responde al concepto de Pago por Servicio Ambiental (PSA)²⁸.

De estas inversiones no productivas se podrán beneficiar titulares de montes que presten servicios silvoambientales o climáticos, asumiendo compromisos para reforzar la biodiversidad, conservar los ecosistemas forestales de alto valor, mejorar su potencial de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo y reforzar el valor protector de los bosques con respecto a la erosión del suelo, el mantenimiento de los recursos hídricos y los riesgos naturales.

Estos pagos contribuyen a preservar y mejorar los servicios de nuestros montes, incluyendo la biodiversidad, y por ello, tienen una importancia capital en la construcción de una <<Infraestructura verde>>, que provisione bienes y servicios para la sociedad.

Ante el cambio climático los montes son un elemento importante a tener en cuenta. Por un lado, son vulnerables a los efectos del cambio climático, lo que requiere esfuerzos por mantener y mejorar su resistencia y capacidad de adaptación (resiliencia). Esto por supuesto incluye medidas para la prevención de incendios, por desgracia tan importantes en el marco mediterráneo. Pero, a su vez, por otro lado, la gestión forestal puede contribuir a mitigar el cambio climático, optimizando el papel de los bosques como sumideros de carbono y proporcionando biomateriales que pueden actuar como almacenes temporales de carbono o como sustitutos de otras materias primas y fuentes energéticas intensivas en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero²⁹.

²⁷ Vid. los arts. 25, 24 y 34 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

²⁸ Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "Pagos por Servicios...", op. cit., pp. 82-127.

²⁹ Téngase en cuenta el trabajo TOUS DE SOUSA, C., Servicios agroambientales para la prevención del riesgo de incendios forestales, XVII Coloquio de geografía rural colorural: *Revalorizando el espacio rural, Girona 2014*.

- *Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales*³⁰.

Los beneficiarios pueden ser personas físicas, gestores públicos y privados y sus asociaciones. El objeto de esta medida puede ser tanto las inversiones destinadas al cumplimiento de compromisos contraídos con objetivos ambientales, o como la contraprestación por los servicios ecosistémicos derivados del buen estado de conservación de los bosques. Puede señalarse que en este aspecto, esta medida de contraprestación o pago, puede ser considerada como una suerte de Pago por Servicio Ambiental (PSA)³¹.

Pueden comprenderse dentro de esta medida acciones que potencien las razones por la que se declaran montes de utilidad pública o protectores, y sobre todo, acciones que aumenten el efecto como sumidero de carbono o de mitigación de los efectos del cambio climático. Dichas acciones pueden consistir en la propagación de material forestal de reproducción para los cambios estructurales de las masas y plantaciones posteriores con material mejorado o más adecuado. Tratamientos selvícolas, cortas de mejora: clareos, resalveos, podas (excluyéndose el mantenimiento general de las masas).

Se trata de una medida muy importante que puede contribuir de forma muy importante a la puesta en valor de los montes. La dificultad de esta medida reside en el control de la verificabilidad de la mejora real (adicionalidad) de las masas forestales, por aplicación de estas medidas. Un instrumento para facilitar dicho control puede ser la Certificación de la Gestión Forestal Sostenible³².

De igual manera se puede entender como medidas que responde al esquema de PSA: *Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas*³³, y *Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados*³⁴.

³⁰ Vid. el art. 25 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

³¹ Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "Pagos por Servicios...", op. cit., pp. 82-127.

³² Vid. el art. 45 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

³³ Vid. los arts. 22 a 24 y 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

³⁴ Vid. el art. 24 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

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

El PNDR se compatibiliza con los PDRs autonómicos con una clara delimitación entre ambos niveles de programación, definida en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2015-2020. El PNDR incluye actuaciones de ámbito supraautonómico, de interés general, o cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado, según se determinó en el grupo de alto nivel constituido por acuerdo de la citada Conferencia Sectorial. La dotación de 238 millones de euros resultante para el PNDR es reducida, pero se ha considerado por la Conferencia Sectorial suficiente y equilibrada para las medidas consideradas a partir del análisis de contexto y la DAFO, priorizándose las actuaciones que se han considerado esenciales en un ámbito estatal para el desarrollo rural del conjunto del país, sin considerar las fronteras territoriales.

El <<Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020>> ha sido aprobado por Decisión de la Comisión el 26 de mayo de 2015 y en lo que se refiere a los planes autonómicos algunas CCAA ya los han aprobado³⁵ y otras aún están fase de tramitación³⁶. Se espera que a lo largo del presente otoño todos los PDRs autonómicos sean aprobados.

Con los datos de los programas presentados puede extraerse la siguiente información sobre el FEADER programado por medidas. Se trata de datos provisionales, ya que los definitivos se obtendrán una vez se aprueben los programas, pero permiten tener un orden de magnitud de la programación FEADER. Así, entre las principales medidas programadas en los programas españoles las medidas forestales³⁷ que en total representan un 16%³⁸.

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 la implementación de sistemas PSA, aunque no ha sido todo lo decidida que hubiera sido deseable.

³⁵ Han sido ya aprobados: PDR de Aragón; PDR de Galicia; PDR del País Vasco; PDR de La Rioja 2015-2020; PDR de la Región de Murcia 2015-2020; PDR de Cantabria 2015-2020; PDR de Cataluña; PDR de la Comunidad Valenciana; PDR de Andalucía y PDR de Asturias.

³⁶ Se encuentran en periodo de negociación con la Comisión Europea: PDR de Baleares; PDR de Canarias; PDR de Castilla la Mancha; PDR de Castilla y León; y PDR de Navarra.

³⁷ En los Planes de Desarrollo Rural deberá definirse tanto el concepto de <<Bosque>>, como de <<otras Superficies Forestales>> en las cuales podrán aplicarse estas medidas. En lo que se refiere al Derecho interno español se ha optado tanto en el PDR estatal como en los autonómicos por seguir aplicando la definición de <<Monte>> recogido en el art. 5.1 de la ley Básica de montes estatal 43/2003.

³⁸ Para el periodo 2015-2020, los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas y el Programa Nacional de Desarrollo Rural del Ministerio van a movilizar en total 2.000 millones de euros para impulsar medidas de carácter forestal. Vid. NIETO GILARTE, B., "PAC, desarrollo rural y medio ambiente", Revista Ambienta, núm. 112, septiembre 2015, pp. 110-124.

El <<Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020>>, recoge ayudas para “la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, así como medidas dirigidas a la Restauración de los daños causados a los bosques por incendios. Mientras que la medida que con mayor frecuencia se recoge en los distintos <<Programas autonómicos de Desarrollo rural 2015-2020>> es: “Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques³⁹, 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.

Se separa un poco de la tónica general la Comunidad Autónoma de Galicia, en cuyo PDR se apuesta con mayor hincapié por los valores productivos del monte estableciéndose medidas para la “sostenibilidad y competitividad de la cadena forestal-madera”.

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, en el PDR de Asturias se incluyen medidas para compensar el pastoreo por su función de control de la matorralización dentro de las medidas forestales para la prevención de los incendios forestales. El especial interés de esta medida es que viene a corregir las disfuncionalidades que la aplicación del Greening está suponiendo en algunos territorios de España.

De otro lado, ha de destacarse que se destinan pocos recursos, podría decirse que claramente insuficientes, para abordar las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000⁴⁰, en el marco de FEADER, como así ha

³⁹Así se recoge en los PDRs de las siguientes CCAA: Valencia, Castilla y León, Aragón, y Cataluña (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.

⁴⁰ Dichas necesidades que han sido identificadas en el Marco de Acción Prioritaria (MAP) para la Red Natura 2000 en España. A este respecto, ha de señalarse que la financiación de la Red Natura 2000 debe ser coherente con el Marco de Acción Prioritaria (MAP) de España, elaborado de conformidad con el artículo 8 de la Directiva sobre hábitats directo. Téngase en cuenta que España es el país que más territorio aporta a esta Red en la Unión Europea, con más del 27% de la superficie nacional. Como se señala en el documento de *Evaluación del grado de inclusión de las prioridades del MAP para la red natura 2000 en los programas de desarrollo rural 2015-2020 de España, informe final, elaborado por* Santiago GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, Guy BEAUFOY, e Isabel GALAR ANDUEZA, para la Fundación Biodiversidad del ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el marco del

sido señalado en las evaluaciones de los PDRs autonómicos realizadas por la Comisión Europea⁴¹, pese al gran número de superficies forestales incluidas en esta Red.

V. CONCLUSIONES

Nos encontramos en un tiempo de configurar una nueva política forestal y de medio ambiente natural. A partir de planteamientos de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, los gabinetes de estrategia asignan, por primera vez, a los ecosistemas naturales, un trascendente papel en la construcción, al menos, de uno de los pilares del desarrollo sostenible, el Capital Natural (el Patrimonio Natural), y por ende en fortalecer la transferencia de rentas a las familias rurales, para retribuir los servicios actualmente no visibles para la economía. Ello ha quedado patente en la 7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo *Forest Europe* cuya Conferencia Ministerial bajo presidencia española se ha celebrado el 21 de octubre de 2015 en Madrid culminando 4 años de negociaciones y trabajos de representantes de las administraciones y del sector forestal en Europa, en la que los países asistentes a esta conferencia se han comprometido a fortalecer las funciones sociales de los bosques y su potencial para la creación de nuevos empleos verdes, en los que la innovación juega un papel esencial. Del mismo modo, se han comprometido a proteger los bosques frente a las amenazas derivadas de un medio que está cambiando con rapidez, en gran medida a causa del cambio climático⁴².

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: "... a pesar de la importante representación superficial de la Red N2000 en España, y del avance ha supuesto disponer de planes de gestión aprobados en muchas ZEC y del propio MAP a la hora de concretar la gestión necesaria, no se han seguido las directrices comunitarias en el sentido de utilizar los Programas de Desarrollo Rural y las numerosas herramientas específicas que se han introducido en el nuevo Reglamento para financiar el la implantación de la Red (Ayudas N2000, subprogramas temáticos, proyectos piloto, etc.) (...) Lo que se concluye sin perjuicio de que se haya previsto satisfacer estas necesidades con fondos nacionales o con otros fondos comunitarios, hecho éste que queda fuera del alcance, ámbito y objetivo de este trabajo". Señala el documento que: "Ni el MAP ha cuantificado los costes de las medidas prioritarias que establece, Ni los PDR han explicitado los fondos que van a destinar para poner en marcha las medidas del MAP dentro de la Red Natura 2000".

⁴¹ De acuerdo con la posición de la propia Comisión en el documento sobre la programación de los Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) para el período 2015-2020 en España, en el que se señala que la protección de la biodiversidad, así como la gestión, recuperación y seguimiento de los espacios Natura 2000 están incluidos entre las prioridades de financiación para España.

⁴² La 7ª Conferencia Ministerial del proceso *Forest Europe* tenía como objetivo principal, cumplir el mandato de Oslo 2011 para tratar de llegar a un *Acuerdo Legalmente Vinculante (Legally Binding Agreement, LBA)* para los bosques europeos. No se ha podido cumplir finalmente, entre otras causas, por discrepancias entre los 45 países europeos participantes, en esencia por dirimir el paraguas internacional que todo acuerdo de este tipo debe disponer, con una secretaría técnica dirimida entre el propio proceso paneuropeo y los partidarios de FAO y de UNECE. Ha sido una lástima porque un acuerdo jurídico de esta naturaleza para los bosques de Europa, además firmado en la capital de nuestro país, hubiera pasado a la historia, y hubiera podido tener dos consecuencias cruciales:

Y para ello se necesita como aliados a los mercados⁴³ y a fondos públicos, como la PAC, para impulsar la implantación de estos sistemas PSA y desde España, agudizar el ingenio para aprovechar de la manera más óptima y eficiente esos fondos. De ahí la importancia que tiene la planificación detallada, teniendo como base una detallada planificación ambiental territorial, y trabajando de forma conjunta los Pilares I y II de la PAC, dado su complementariedad, junto con la coordinación entre la Administración General del Estado y administraciones autonómicas. Cosa que no se ha realizado de la manera más óptima para nuestros montes, empezando por el hecho de que se han <<desterrado>> a los montes del Greening, sin justificación clara. Por otro lado, en lo que se refiere a los PDRs, no se han apurado al máximo las posibilidades que brindan los fondos FEADER para nuestros montes. No obstante, la esperanza no debe perderse en que se redefinan los PDR pendientes de aprobación, y se introduzcan mejoras en los ya aprobados, 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

-
1. Extensión desde Europa (incluida Rusia) a todo el mundo, es decir: lograr un Acuerdo Global sobre Bosques a nivel mundial que FAO y la Comisión de Naciones Unidas y otros organismos internacionales llevan persiguiendo desde la Cumbre de Río 92 para completar las cuatro patas de la mesa de los tres Convenios Mundiales sobre Medio Ambiente (Biodiversidad, Desertificación y Cambio Climático) en los que los bosques también tienen un papel esencial, y que son jurídicamente de obligado cumplimiento para los países signatarios (186).
 2. La Unión Europea, también participante y signataria en el proceso paneuropeo Forest Europe podría disponer en consecuencia una Directiva UE sobre Bosques, como marco legal de referencia para todos sus 28 países miembros actuales.

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

Los ministros competentes en materia de política forestal de los 45 países europeos signatarios han firmado una *Decisión*, una *Declaración* y 2 *Resoluciones* correspondientes a la Conferencia Ministerial habitual y una *Decisión* correspondientes a la *Conferencia Extraordinaria* precisamente en la que los ministros se comprometen a continuar los trabajos del Comité Internacional de Negociación (*Intergovernmental Negotiating Committee*) para tratar de alcanzar durante el próximo periodo de presidencia eslovaca del proceso forestal paneuropeo antes de 2020 ese Acuerdo Legalmente Vinculante (*Legally Binding Agreement*).

Son eso, meros compromisos políticos que no son de obligado cumplimiento, lo que no ha sido óbice para que algunas de las Resoluciones firmadas en estas Conferencias Ministeriales (Estrasburgo 1990, Helsinki 1993, Lisboa 1998, Viena 2003, Varsovia, 2007, Oslo 2011 y Madrid 2015) hayan sido trasladadas al ordenamiento jurídico de la Unión Europea y del propio Estado Español.

⁴³ Los mercados que debemos impulsar, en los que tenemos que aplicarnos, son el mercado energético, el mercado de CO₂, el mercado de calidad del agua ó de bosques protectores, el mercado de seguros de los ecosistemas y los mercados asociados a otros servicios de los ecosistemas, como los de hábitats.

de compensación a su patrimonio y eso genere empleo en el medio rural y actividad económica, como alguna Comunidad Autónoma está haciendo. Algunos agentes del sector forestal, como COSE vienen promoviendo la implantación de una bonificación del 30% en la cuota de IRPF o del Impuesto sobre Sociedades en las inversiones de la gestión forestal sostenible. Todos nos beneficiamos de las inversiones que se realicen para una gestión forestal sostenible o responsable, que dé respuesta a los servicios ambientales generados por la gestión forestal no internacionalizados por los selvicultores: Sumidero de carbono; Regulador del ciclo hídrico; Mantenimiento de la biodiversidad; corrección de la desertificación y erosión del suelo; Disfrute de la ciudadanía de la naturaleza; Disfrute del paisaje, y Generación de economía y empleo en el medio rural. En la tramitación parlamentaria de la Ley 21/2050, 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).