



LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN FORESTAL ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Autor: Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid

Temática: Energía, eficiencia y cambio climático

Resumen:

Hoy más que nunca han de arbitrarse medidas para que nuestros montes sean montes ordenados y sea efectiva su gestión sostenible. Ello ha quedado patente en el año 2015 tanto en la 7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo Forest Europe, como en los ODS así como en la COP 21, en el que el papel de los montes en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido. De otra parte, no ha de olvidarse la necesidad de que los montes se encuentren ordenados para poder beneficiarse de la PAC 2015-2020 así como para poder estar adscrito a un sistema de certificación forestal. Para ello, dada la configuración de la propiedad de los montes particulares ha de propiciarse las figuras que posibiliten la agrupación de montes así como las Sociedades Forestales. En España ha aumentado más de un 30% su superficie forestal arbolada en los últimos 25 años, pero muchos de esos montes aún no están ordenados. Por ello urge la implantación de una gestión forestal sostenible en todos nuestros montes con el fin de garantizar su beneficio social, económico y ambiental como herramienta para la generación de empleo y riqueza del medio rural y para la mitigación del cambio climático. Actualmente la falta de gestión de nuestros montes es causa de las principales amenazas de los montes, como son los incendios y las plagas.

La Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de montes, introduce cambios en la regulación en lo que se refiere a la planificación y ordenación de los montes, destacándose la incorporación de la llamada 'planificación subsidiaria' o 'Sistemas de Adhesión' ya acuñados en algunas normas autonómicas, así como en lo que se refiere al fomento de la agrupación de micro-propiedades forestales divisas. Pero se echan en falta medidas con las que se afronte la adaptación al Cambio Climático en la planificación de nuestros montes. 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 observando defoliación, decaimiento forestal y mortandaz. Por ello, ante el Cambio Climático adquiere aún más importancia los instrumentos de planificación y de gestión forestal. Es muy importante que las medidas para la adaptación de nuestros montes estén normalizadas y no dependan únicamente de la voluntad e intereses de los gestores de los montes. Para impulsar la ordenación de los montes un instrumento muy importante son los Planes de Desarrollo Rural. Tras un estudio tanto del PDR nacional como de los PDR autonómicos (2015-2020) se puede afirmar que no se han agotado 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 y bonificaciones que compensen a los propietarios de los montes ordenados.



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

Palabras clave: gestión forestal sostenible, Capital Natural, planificación foresta, instrumentos de gestión forestal, Incendios forestales, Planes de Desarrollo Rural, Política Agraria Común.

I. Cuestión Preliminar

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. 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.

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

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

La rentabilidad social implica una mayor conexión monte-sociedad que facilite su conservación y puesta en valor. Para lograr la optimización de la multifuncionalidad del monte, que no es otra cosa que una gestión sostenible (pues la gestión sostenible de los montes pasa porque su gestión permita, en la medida de lo posible, la máxima realización de todo su potencial multifuncional), es necesario regular la planificación y ordenación de los terrenos forestales desde una visión global del monte que garantice el necesario equilibrio entre los criterios económicos, sociales y medioambientales, para lograr poner en valor lo que nuestros ecosistemas forestales ofrecen desde el punto de vista medioambiental, turístico, pero también como fuente de riqueza y empleo en las zonas



rurales, y todo ello insertándolos en el territorio, y no como un <<territorio distinto al resto>>.

Los montes no solo son biodiversidad, sino que constituyen recursos fundamentales para hacer frente al cambio climático, prevenir incendios e inundaciones o gestionar las aguas. Además, pueden ser un factor de desarrollo del ámbito rural por su valor económico.

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

La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (Modificación del art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos de la Ley 21/2050, que es contribuir a la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa por su multifuncionalidad. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás. Y dicha gestión forestal tiene que existir, adaptada a las diferentes clases de montes, para la cual la Ley 21/2050, ha introducido una nueva regulación en lo que se refiere a la clasificación de los montes, así como, ha recogido medidas ya contenidas en la normativa autonómica dirigidas a la simplificación de los instrumentos de gestión, para favorecer su implantación.

No podemos olvidar que la gestión sostenible de los montes es vital para facilitar el cambio que haga frente a los principales desafíos a los que nos enfrentamos como consecuencia del Cambio Climático y fundamental para que los montes sean resilientes frente a las amenazas de un medio que está cambiando con rapidez, en gran medida, a causa del Cambio Climático. Del mismo modo, unos montes gestionados de forma sostenible pueden desempeñar un papel muy relevante en el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales.



En la planificación y ordenación de los terrenos forestales, se instituye la multifuncionalidad como garantía de plasmación de ordenación sostenible¹. O dicho de otra forma, la planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional. Por ello, es urgente articular medidas que posibiliten una regulación de la planificación y ordenación de los terrenos forestales desde una visión global del monte que garantice el necesario equilibrio entre los criterios económicos, sociales y medioambientales, para lograr poner en valor lo que nuestros ecosistemas forestales ofrecen desde el punto de vista medioambiental, turístico, pero también como fuente de riqueza y empleo en las zonas rurales, y todo ello insertándolos en el territorio, y no como un <<territorio distinto al resto>>. Ha de romperse la falsa dicotomía entre forestal y medio natural, y corregir el desenganche conceptual entre montes y sociedad rural², siendo todo ello de máxima importancia, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los montes en España son montes particulares o privados.

Lo que se entiende por <<gestión>> se define en el art. 6 de la Ley Básica de Montes, como “el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte”. La Ley Básica de Montes impone que dicha gestión ha de ser sostenible (art. 32.1): “Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (para mantener las poblaciones rurales)”. También en el art. 6.e) define el concepto de gestión sostenible³ como: “la organización,

¹ Vid. KARRERA EGIALDE, M. M: Sobre la función de los montes y su planificación, Revista Vasca de Administración Pública, núm. especial 99-100., Mayo-Diciembre 2014, págs. 1795-1803.

² Vid. el revelador e imprescindible artículo de CASAS GRANDE, J. 2013: Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual, Foresta, núm. 56, págs.96 a 105.

³ En la Ley de Montes de 1957, la planificación que se regulaba era de pequeña escala, cuyo objeto eran montes concretos o explotaciones forestales concretas. Se preveían planes administrativos de carácter dasocrático que perseguían básicamente la obtención de la mayor renta posible de los montes y su conservación para éste fin económico y concebidos para ser aplicados a los montes públicos. La finalidad principal de estos planes era la consecución de una explotación del monte lo más rentable posible, sin comprometer - e incluso en la medida de lo posible mejorar- la productividad futura. Y todo ello, porque en la Ley de Montes de 1957 se partía de una concepción del monte como recurso natural susceptible de explotación, y, por lo tanto, se persigue que dicha explotación sea lo más rentable posible y con garantía de productividad futura. Para ello, los planes que regula incluyen medidas y procedimientos que garanticen una explotación racional del monte y están destinados para los montes públicos. Vid. GRAU S.: Comentarios a la Ley y Reglamento de Montes, Madrid, 1966, págs. 359 y ss. Con la entrada en vigor de la Constitución, en aplicación del art. 45.2 CE, en la normativa forestal autonómica que se va aprobando se experimenta una transformación del principio rector de la regulación forestal de 1957 <<explotación racional del monte>> en <<aprovechamiento sostenible del monte>>, que comporta en todo caso, posibilitar que el monte despliegue todo su potencial multifuncional o plurifuncional. La Ley Básica 43/2003, de Montes, recogiendo la regulación presente a lo largo de toda la normativa autonómica forestal, y en cumplimiento del art. 45.2 CE, abandona ese diferente régimen de ordenación de los montes en función su carácter público o privado y prevé la utilización de los instrumentos o planes de gestión tanto para los montes públicos como privados, en detrimento de la intervención administrativa posterior y puntual, además de regular un



administración y uso de los montes de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas⁴.

Algunos autores⁵ y técnicos en materia forestal, así como agentes del sector forestal⁶ están promoviendo un salto del concepto de <<gestión sostenible del monte>> a <<gestión integral del monte>>, como <<criterio de gestión>>, concibiéndose como aquella gestión del monte que integre los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural, al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural, este concepto también ha sido recogido en la normativa autonómica, sobre todo, en la aprobada más recientemente⁷. Y para esta <<gestión integral del monte>> será decisivo potenciar al máximo las posibilidades que brinda la aplicación de la nueva PAC 2015-2020.

No obstante, la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal, y en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas no existen Instrucciones normativas autonómicas actualizadas sobre sus contenidos y requerimientos, es decir, no hay un modelo formal de referencia para la ordenación de la gestión de los espacios y recursos forestales, máxime cuando en el ámbito estatal las instrucciones que aún siguen vigentes son las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados aprobadas por Orden del Ministerio de Agricultura, de 29 de diciembre de 1970⁸. Revertir esta situación es un enorme reto para el sector forestal nacional.

instrumento de planificación general de ámbito comarcal (el PORF). Sobre este cambio de concepción es imprescindible ESTEVE PARDO, J. 1995: Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional), Madrid, pág. 277, en esta monografía por primera vez se advierte y conceptualiza.

⁴ Y como no podía ser de otra forma, en los mismos términos se ha recogido en la normativa forestal autonómica: Vid. art. 61 de la Ley 2/1995, de 10 febrero, de Patrimonio Forestal de La Rioja; art. 74, Ley 16/1995, de 4 mayo, de protección forestal y la naturaleza de Madrid; y art. 30 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, entre otras. Sobre la sostenibilidad como principio estructural de la ordenación ambiental, véase ORTEGA ÁLVAREZ, L., 2005. "El concepto de Derecho del medio ambiente", en AAVV, Lecciones de Derecho del medio ambiente (dirección del propio autor), Lex Nova, Valladolid, 4ª ed., págs. 46 y ss.

⁵ Vid. GONZÁLEZ, J. M.; PIQUÉ, M. y VERICAT, P. 2011: Manual de ordenación por rodales: gestión multifuncional de los espacios forestales, 2ª ed. Organismo autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.

⁶ Vid. las propuestas sobre <<gestión forestal>>, presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013.

⁷ Vid. art. 34 de la Ley 3/2004, de 23 noviembre, de Montes de Asturias; art. 43 de la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León; y art. 77. 1 de la Ley 7/2012, de 28 junio, de Montes de Galicia.

⁸ El instrumento válido a nivel estatal para redactar los planes de ordenación forestal son las <<Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de montes>>, pero



Esta situación se ve agravada por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España (una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional)⁹, a pesar de su exigencia legal, y por el hecho de que no se cuenta en la gran mayoría del Derecho interno español con una regulación que adecúe la regulación de los instrumentos de ordenación de los montes a la realidad de los montes privados descrita. Los actuales instrumentos de ordenación forestal resultan inadecuados, tanto por su coste como por sus contenidos, dando lugar a que la mayor parte de la superficie forestal privada de pequeña extensión no disponga de instrumento de ordenación, y ello sumado a que muchos montes aún no cuentan con un PORF, da el resultado de que la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono¹⁰.

después de más de diez años, las instrucciones que aún siguen vigentes son las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados aprobadas por Orden del Ministerio de Agricultura, de 29 de diciembre de 1970, estas instrucciones responden a la concepción de Monte contenida en la Ley de Montes de 1957, y están diseñadas fundamentalmente para cubicar y planificar el aprovechamiento maderero, principal producto con mercado de los montes de antaño. Siendo muy conscientes las Comunidades Autónomas de la importancia que tiene contar con unas Instrucciones que ajusten los instrumentos de ordenación y gestión a la realidad y necesidades actuales de los montes y a los nuevos intereses de la sociedad respecto a la necesaria valorización del monte, han decidido no esperar a dichas Directrices básicas comunes y han venido aprobando, algunas Comunidades Autónomas, sus propias Instrucciones para aplicar a su ámbito autonómico. Así, en virtud del mandato dispuesto en el artículo 78 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, el Consello de la Xunta aprobó las Instrucciones Generales de Ordenación y de Gestión de montes de Galicia, aprobadas por Decreto 52/2014, de 16 de abril. Del mismo modo, Cataluña aprobó la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal.

⁹ En algunas regiones el porcentaje de montes privados asciende al 93% (Baleares) y Galicia, comunidad con el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8%). Dos terceras partes de los montes privados gallegos corresponden a montes familiares de menos de 2 ha de tamaño medio (que a su vez se dividen en numerosas parcelas cuya superficie media no alcanza las 0,25 ha), y el resto a montes vecinales en mano común (con un tamaño medio próximo a las 230 ha). A pesar de esta desfavorable estructura de la propiedad, Galicia aporta anualmente más del 50% de la madera cortada en España, aunque su territorio apenas supone un 5,8% de la superficie total nacional. Además, un 84% de esa superficie forestal privada corresponde a propietarios particulares en régimen individual (montes privados familiares), un 12% a montes privados colectivos, un 3% a montes vecinales en mano común y escasamente un 0,6% a montes privados industriales. Esta distribución de la propiedad forestal privada en España, junto a su importancia superficial, implica la existencia de más de 21,5 millones de parcelas, que corresponden a algo más de 5,2 millones de propietarios, y de las cuales prácticamente el 99% son menores de 10 ha. Tales cifras deben tenerse muy en cuenta a la hora de abordar la gestión sostenible de este tipo de montes, pues implica unos evidentes condicionantes (legales, administrativos y de escala).

¹⁰ La situación actual es que solamente un 6,5% de los montes de titularidad privada españoles cuentan con algún tipo de instrumento de ordenación, el resto de los montes puede decirse que se encuentran en un estado de abandono.



Ante esta situación algunas Comunidades Autónomas han venido acometiendo reformas para revitalizar e impulsar el sector forestal (entre otras, especialmente Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco). Reformas que, en gran medida, han sido recogidas por la Ley 21/2015, de Modificación de la Ley Básica de Montes.

II. Los montes como herramientas cruciales en la lucha contra el cambio climático.

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

1. La 7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo *Forest Europe*.

En el ámbito Europeo ha de destacarse la *7ª Conferencia Ministerial del proceso paneuropeo Forest Europe*, que bajo presidencia española se ha celebrado el 21 de octubre de 2015 en Madrid, culminando 4 años de negociaciones y trabajos de representantes de las administraciones y del sector forestal en Europa, en la que los países asistentes a esta conferencia se han comprometido a fortalecer las funciones sociales de los bosques y su potencial para la creación de nuevos empleos verdes, en los que la innovación juega un papel esencial. Del mismo modo, se han comprometido a proteger los bosques frente a las amenazas derivadas de un medio que está cambiando con rapidez, en gran medida a causa del cambio climático.

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



Cambio Climático) en los que los bosques también tienen un papel esencial, y que son jurídicamente de obligado cumplimiento para los países signatarios (186). Y, por otro lado, la Unión Europea, también participante y signataria en el proceso paneuropeo Forest Europe podría disponer en consecuencia una Directiva UE sobre Bosques, como marco legal de referencia para todos sus 28 países miembros actuales.

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

No obstante, ha de señalarse que los ministros competentes en materia de política forestal de los 45 países europeos signatarios han firmado una *Decisión*, una *Declaración* y 2 *Resoluciones* correspondientes a la Conferencia Ministerial habitual y una *Decisión* correspondientes a la *Conferencia Extraordinaria*, precisamente en la que los ministros se comprometen a continuar los trabajos del Comité Internacional de Negociación (*Intergovernmental Negotiating Committee*) para tratar de alcanzar, durante el próximo periodo de presidencia eslovaca del proceso forestal paneuropeo, antes de 2020 ese Acuerdo Legalmente Vinculante (*Legally Binding Agreement*). Son meros compromisos políticos que no son de obligado cumplimiento, lo que no ha sido óbice para que algunas de las Resoluciones firmadas en estas Conferencias Ministeriales (Estrasburgo 1990, Helsinki 1993, Lisboa 1998, Viena 2003, Varsovia, 2007, Oslo 2011 y Madrid 2015) hayan sido trasladadas al ordenamiento jurídico de la Unión Europea y del propio Estado Español.

En octubre de 2016 todo el sector forestal europeo, desde los propietarios forestales a los gestores forestales pasando por las industrias forestales de Europa, ha publicado una declaración común¹¹ en la que subrayan los elementos clave que debe integrar el proceso de revisión de *Forest Europe*, para garantizar la Gestión Sostenible del Bosque (GSB), durante la primera reunión del grupo de trabajo sobre la futura dirección de *Forest Europe* celebrada en Bratislava. Los signatarios de la declaración común reconocen la importancia del proceso de *Forest Europe* para el desarrollo y aplicación de la gestión

¹¹ La declaración común ha sido publicada por los principales propietarios forestales privados, gestores forestales, otros propietarios de tierras e industrias forestales, representados por la Confederación de Propietarios forestales de Europa (CEPF), los Agricultores Europeos y las Cooperativas agrarias de Europa (COPA y COGECA), la Organización de propietarios de tierras de Europa (ELO), la Asociación europea de bosques estatales (EUSTAFOR), la Federación europea de propietarios de bosques municipales (FECF) y la Unión de forestales del Sur de Europa (USSE), la Confederación de las industrias papeleras de Europa (CEPI) y la Confederación europea de las industrias madereras (CEI-Madera).



sostenible de los bosques en Europa. Los representantes del sector forestal europeo creen que *Forest Europe* necesita estar en capacidad de acometer los retos y oportunidades actuales y emergentes, tales como el cambio climático, la bioeconomía y la economía circular, las fuentes sostenibles de la bioenergía, así como el capital verde y la comercialización de los servicios al ecosistema. Consideran que es crucial que se refuerce *Forest Europe* ahora para desarrollar la gestión sostenible de los bosques de Europa y el uso multifuncional de los mismos en beneficio de todos. Los signatarios de la declaración común apelan a *Forest Europe* a hacer prueba de liderazgo a este respecto.

2. Los bosques en los ODS y en la COP 21.

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

Los “*Objetivos de Desarrollo Sostenible*” (ODS)¹² marcan una nueva agenda particularmente especial, con un alcance amplísimo abordando temas dispares como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente y contemplando 17 objetivos de desarrollo sostenible con 169 metas, frente a los anteriores *Objetivos del Milenio* que solamente eran 8 objetivos y 21 metas.

Los ODS vienen a reemplazar, o más bien, potenciar los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Los ODS fueron aprobados por la Asamblea General el 27 de septiembre de 2015, en el marco de la “Agenda para el desarrollo después de 2015” y se proyectan hasta el 2030. Los 17 nuevos objetivos pretenden no solo mitigar los problemas que atañen a los países y grupos poblacionales más vulnerables y desfavorecidos, como ocurría en los Objetivos del Milenio, sino que se persigue su erradicación desde la base del problema, indicando e iniciando el camino hacia la sostenibilidad a escala mundial¹³.

Dentro de sus ambiciosos objetivos, los objetivos propiamente ambientales, se inserta el objetivo 15¹⁴, en el que se recogen por primera vez los bosques como algo

¹² Disponible en internet: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>.

¹³ Para profundizar en este tema, véase GÓMEZ SAL, A.: El derecho a la tierra. La sostenibilidad como puente entre los derechos humanos y la naturaleza, Revista Ambiental, núm. 113, 2015, págs. 18-27.

¹⁴ Vid. “Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica”.



distinto a la biodiversidad. De tal forma que deja de identificarse una de las funciones que proporcionan los bosques (la preservación de la diversidad biológica) con los bosques en sí mismos.

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

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

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

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



calentamiento global por debajo de los 2 grados centígrados, con respecto a los niveles preindustriales.

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

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

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

A día de hoy a pesar de la *America's Clean Power Plan* el plan continúa. Parece que el proceso es imparable, el mundo ya no puede <<esconder más la cabeza debajo del ala>> muestra de ello es el reciente fallo histórico del Tribunal de Distrito de la Haya en materia de Cambio Climático, de 24 de junio de 2015 en la que el juez impone al Estado de los Países Bajos adoptar medidas de mitigación de gases efecto invernadero que permita alcanzar una meta de reducción de 25% en el año 2020, en compensación con el nivel de 1990.

Lo que está claro es que en la COP 21 por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido¹⁵ (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 52). Su capacidad para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios que estos trabajadores incansables prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios se encuentra el control del agua, y es éste precisamente el lema escogido este año por la ONU para conmemorar el Día Internacional de los Bosques: "Los bosques y el agua". Un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía a *compensar* emisiones en los sumideros forestales nacionales, que la UE restringe al 2% sobre las emisiones totales del año base y a desarrollar proyectos MDL

¹⁵ Sobre el impacto de la COP 21 en los montes vid. 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. 88 y 89.



forestales-hasta un máximo del 1% de la emisión total del año base, mientras los MDL no forestales podían alcanzar el 20%- solo de forestación y reforestación.

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

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

Casi 80 países han identificado el sector forestal para sus CNPs y un tercio de los líderes mundiales que han asistido a la COP21 han nombrado en su intervenciones a los ecosistemas forestales y han prometido recursos financieros para los planes de acción forestal, entre ellos Alemania, Noruega y Reino Unido, que han comprometido públicamente 5000 millones de dólares para el periodo 2016-2020. Y lo que es muy relevante, la iniciativa REDD+ ha sido institucionalizada y se implementa con la creación de un centro internacional específico y sus correspondientes recursos en Panamá. Esta inclusión explícita de REDD+ reconoce un buen número de años de trabajo y las aspiraciones de determinados gobiernos, sociedad civil y ONGs para encontrar vías que incentiven a los países para reducir la deforestación y la degradación de los espacios forestales y conserven los bosques.

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

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

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

"1. Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero a que se



hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d) de la Convención, *incluidos los bosques*.

2. Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, también mediante los pagos basados en los resultados, el marco establecido en las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de la función de la conservación, *la gestión sostenible de los bosques*, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, así como de los enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono que se derivan esos enfoques”.

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

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

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

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

En todas estas disposiciones está muy presente la gestión sostenible de los montes como medidas principales de mitigación y adaptación ante el Cambio Climático.

París fue un hito, y la Cumbre del Clima de Marrakech (COP 22) ¹⁶ que se celebrará del 7 al 18 de noviembre será igual de importante porque los países "tienen ahora que

¹⁶ Del 16 al 26 de mayo de 2016 tuvo lugar en Bonn, la reunión de negociación previa a la COP22. Fue la primera reunión oficial después de la ceremonia de firma simbólica del tratado el pasado abril, en la que se espera comenzar a sentar las bases y diseñar las reglas para que el Acuerdo sea implementable y entre en vigor adecuadamente. En la conferencia sobre cambio climático de Bonn, tuvo lugar la 44ª sesión del Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI 44) y del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA 44), así como la primera reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés). La presidenta francesa de la COP21, SÉGOLÈNE ROYAL, y el presidente marroquí de la COP22, SALAHEDDINE MEZOUIAR, hicieron público un documento en el que indican que las negociaciones avanzarán en paralelo, y que ningún tema será más importante que otro.



negociar los detalles" y marcará la hora de la acción¹⁷. Conseguir los objetivos marcados por el Acuerdo de París no es algo que pueda darse por hecho. Tendrá que ser un esfuerzo de varias décadas para revertir dos siglos de desarrollo mundial que ha sido basado en los combustibles fósiles. No ha de perderse de vista la apuesta financiera para "esta acción" dado que la implementación del Acuerdo de París, el desarrollo de su manual de normas, financiación para la adaptación climática y mitigación en países en desarrollo, incluye una propuesta de hoja de ruta de 100 mil millones de dólares al año por parte de los países donantes para la financiación climática para el 2020. Y por último, es importante resaltar que durante la COP22, tendrán lugar una serie de días temáticos (agricultura y seguridad alimentaria, ciudades, energía, *bosques*, empresas, océanos, transporte, agua y género) centrados en acelerar y movilizar a actores no estatales en la lucha contra el cambio climático, incluyendo empresas, ciudades, gobiernos subnacionales y ONGs.

III. Planificación forestal general y ordenación de los montes tras la Ley 21/2015, de Modificación en la Ley Básica de Montes.

La Gestión Forestal Sostenible es, indudablemente, el aspecto de mayor trascendencia incluido tanto en la Ley Básica de Montes, como en las leyes autonómicas de Montes. Una correcta gestión de los montes, presidida por el principio de sostenibilidad, es la base para asegurar su persistencia y el adecuado desarrollo y estabilidad de las poblaciones radicadas en el medio rural.

Desde la Ley Básica de Montes de 2003 se constató la necesidad de la planificación forestal a escala general, y consagra la existencia de la *Estrategia Forestal Española y del Plan Forestal Español* (ambos ya aprobados en el 2000 y en julio de 2002, respectivamente)¹⁸.

¹⁷ Como ha señalado el presidente de la COP22, Salaheddine Mezouar, la COP22 será el nexo de unión entre la decisión y la acción, señalando que la rápida deseada entrada en vigor del Acuerdo no es un fin en sí misma, sino sólo el prelude de su implementación práctica. Se trata de alentar a las Partes para anunciar, durante la COP22, la rápida puesta en marcha de sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC, siglas en inglés), y, posiblemente, una mejora de sus ambiciones.

¹⁸ Como consecuencia de diferentes procesos en el ámbito internacional en relación con los bosques, el Parlamento Europeo aprobó en enero de 1997 una Resolución sobre la Política Forestal de la Unión Europea, instando a la Comisión a elaborar una Estrategia Forestal Europea, que finalmente fue comunicada y aprobada como Resolución del Consejo en 1998. Como complemento nacional a esta Estrategia Europea, como punto de partida del Programa Forestal Nacional Español tal y como se describe en los acuerdos del Panel y del Foro Intergubernamentales sobre Bosques (IPF/IFF) y para articular el modelo a seguir en la política forestal española, a la vez que se cumplen los diferentes compromisos internacionales citados, se elaboró y aprobó en 1999 esta Estrategia Forestal Española.



En un primer escalón planificador, por lo tanto, se sitúa el Plan Forestal Español, que es el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal, y aplica en el tiempo y el Espacio la Estrategia Forestal Española (art. 30.1). Este plan pretende estructurar las acciones necesarias para el desarrollo de una política forestal española basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la cohesión territorial y ecológica y la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas, proponiendo la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y la gestión de los montes.

En un segundo escalón planificador se sitúan los *Planes forestales autonómicos*, y en un tercer escalón se encuentran los *Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF)*, éstos representan la novedad planificadora más importante que aporta la Ley de Montes. Los PORF “se configuran como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta básica en el marco de la ordenación del territorio” (art. 31.1).

Dichos PORF se sitúan como eslabón intermedio entre los planes forestales autonómicos y los instrumentos de gestión a escala de monte (que ya no se pueden calificar propiamente como instrumentos de planificación, sino como instrumentos de gestión que ejecutan a escala de monte la planificación forestal; se trata de los *Proyectos de Ordenación del Monte, los Planes dasocráticos, o los instrumentos de gestión equivalente*).

En lo referente a los PORF ha de señalarse que su elaboración y aprobación corresponde a las Comunidades Autónomas, que determinarán la documentación y contenido de los mismos (art. 31.6). No obstante, en el propio art.31.6 se establece los *elementos necesarios que debe contener todo PORF*, y entre ellos se encuentra << f) Planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan, incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, prevención y lucha contra plagas, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica.>> .

En lo concerniente a la ordenación de la gestión de los montes a través de un Proyecto de Ordenación de montes, Plan Dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente, ha de reiterarse que se sitúan no ya en el ámbito de la planificación sino en el de la ordenación o gestión. Teniendo muy presente que estos instrumentos de gestión forestal sostenible de aplicación directa a nivel de monte o grupo de montes concreto (proyectos de ordenación y planes dasocráticos) han de ajustarse al marco dado por los PORF.

Lo que se entiende por “gestión” se define en el art. 6, como “el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte”. La Ley Básica de Montes impone que dicha gestión ha de ser sostenible (art. 32.1): “Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (para mantener las poblaciones rurales)”. También en el art. 6.e) se hace el esfuerzo de definir el concepto de gestión sostenible como: “la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas”.



De tal forma es claro que en la planificación y ordenación de los terrenos forestales, se instituye la multifuncionalidad como garantía de plasmación de ordenación sostenible. O dicho de otra forma, la planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, disponía que los montes catalogados de utilidad pública, los montes protectores y los demás montes públicos o privados debían de contar con un instrumento de ordenación forestal (arts. 32.3 y 33) estableciendo la Ley Básica de montes estatal (en su modificación de 2006), un plazo de 15 años desde su entrada en vigor para la ordenación de todos los montes españoles (públicos y privados), que acaba el 22 de febrero de 2019. Además, en la Ley se estableció otro importante plazo de 10 años, que finalizó el 22 de febrero de 2014, pasado el cual los montes privados no ordenados no podían acogerse a los incentivos de las administraciones públicas, salvo que se incluyan en el territorio de un plan de ordenación de recursos forestales (PORF).

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

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

Ha de decirse, que quizás la nueva regulación no es la solución. La mejor medida no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que por otro lado, prevé la propia Ley 21/2015, modificación del art. 63.3). Esperemos, que dado que el Estado deja la decisión a las Comunidades Autónomas, la regulación autonómica siga apostando por el fomento de la ordenación forestal.

Junto con lo anterior, las fórmulas de “planificación subsidiaria” o “Sistemas de Adhesión”(adhesión por parte del titular del monte a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado por la Comunidad Autónoma, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada), incorporadas



en la normativa autonómica de última generación, se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan (nuevo apartado 4 del art. 32 LM).

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

A criterio de los técnicos en la materia esta regulación entraña un riesgo importante dado que el paso de lo que está previsto en el plan de gestión a la actuación que en realidad se realizará en el monte no es automático ni sencillo¹⁹.

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

Ha de resaltarse que en la normativa autonómica más reciente (vid. normativa forestal de Cataluña, Galicia, Aragón, y Castilla y León) y en el actual Ley 21/2015, de Modificación de la Ley 43/2003, de Montes, el legislador adoptan también medidas para posibilitar a los selvicultores que puedan agrupar las pequeñas superficies forestales para su ordenación y gestión conjunta mediante nuevas figuras societarias o comunitarias de gestión forestal compartida.

La disposición adicional décima de la Ley de Montes de 2003, supuso un punto de inflexión para los llamados <<Montes de Socios>>, esta disposición fue desarrollada por algunas Comunidades Autónomas (como la DA 8ª, de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León), aunque en la gran mayoría del territorio nacional, a excepción del Principado, las Juntas Gestoras no han tenido una aplicación práctica, y menos aún un avance normativo.

¹⁹ Así lo defienden técnicos como el profesor de la Escuela de Ingeniería Forestal y del Medio Natural (U.P.M.) José Alfredo Bravo Fernández.



La Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes introduce un nuevo artículo 27 bis (en sustitución de a disposición adicional décima), en el que se regula de una manera mucho más extensa los montes de socios con el fin de consolidar su régimen jurídico.

Se entiende como <<montes de socios>> aquellos montes en proindiviso en los que alguno de los copropietarios o comuneros no están identificados. Esta figura especial tiene el origen en los montes desamortizados de los que no se conocen todos los propietarios. Se requeriría para su aplicación una ley completa, pero en aras de la simplificación sólo se regulan en un artículo. Este artículo establece un procedimiento (regulando una junta gestora y sus funciones) que permitirá a los titulares conocidos proceder a su gestión evitando así el abandono y deterioro del monte, y desaprovechamiento de los recursos naturales y a la vez, esclarecer la titularidad de las cuotas vacantes. Estos montes representan en España alrededor de 1,5 millones de hectáreas, por lo que promover la mejora de su gestión coadyuvará a la consecución de los objetivos perseguidos por esta Ley.

La potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial “Montes de Socios”, los “Montes Comunales”, y los “Montes Vecinales en Mano Común”, como vía para la integración de la gestión forestal y el desarrollo rural ya se venía regulando en la normativa forestal autonómica. En la normativa forestal europea se le otorga mucha importancia a estos montes. Existen iniciativas de potenciación de estos montes, como la puesta en marcha en 2010 por la “Asociación Forestal de Soria”, del Proyecto “Montes de Socios”, con el objetivo de extender el interés por recuperar y poner en valor este tipo de montes por todo el país. Dicho Proyecto fue aprobado dentro de la convocatoria de Proyecto un piloto de la Red Rural Nacional, con una actuación prevista para los años 2010 a 2013 y con un ámbito de trabajo definido para las comunidades de Aragón, Asturias, Castilla la Mancha, y Castilla y León. En el actual Ley 21/2025, de Modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), se dedica todo un capítulo (Capítulo VI) a su regulación, con el fin de posibilitar su gestión sin necesidad de identificación y unanimidad de todos sus titulares (al margen de los procedimientos existentes en la legislación civil).

Por otro lado, la Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes regula <<la Sociedad Forestal>>, que se constituirá a iniciativa de los propietarios como instrumentos de gestión agrupada. El fomento del asociacionismo forestal ya era una medida presente en la normativa autonómica de última generación, como en este trabajo ya se ha expuesto. Se trata de promover la agrupación de los montes como instrumentos de gestión agrupada, sin pérdida de la titularidad, lo que permitirá poder aplicar economías de escala. A este respecto, la Ley 21/2050, por la que se modifica la Ley Básica de Montes establece que estas sociedades tendrán como único objeto social la explotación y aprovechamiento en común de terrenos forestales cuyo uso se cede a la sociedad, para realizarlo mediante una gestión forestal sostenible, por un plazo cierto igual o superior a veinte años. Los socios mantienen todas las prerrogativas dominicales a excepción de la gestión forestal, que se entrega por un tiempo a la sociedad a cambio de una participación en los beneficios de los mismos. (Disposición Adicional quinta).

Junto con la planificación y ordenación de los montes, la certificación forestal es la base de la gestión forestal sostenible, al ser una herramienta fundamental para planificar y ejecutar el uso múltiple del monte. Por ello, se establece en la Ley 21/2050, por la que



se modifica la Ley Básica de Montes que <<Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios>> (art. 35). Del mismo modo, ya venía apostando por esta figura el legislador autonómico.

IV. La posición de las medidas forestales dirigidas a la ordenación de los montes en los Planes de Desarrollo Rural.

1. 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 Europea²¹.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 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 mismo²² y, al menos, cuatro de ellas, deberán ser la

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.

²¹ 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.

²² 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.



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 Miembros²³.

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)²⁴, con una asignación FEADER máxima de 238 millones de euros, siendo ésta, la cantidad de fondos adicionales de desarrollo rural asignados a España en el periodo 2015-2020 respecto del periodo anterior, que se aprobará junto a los PDRs autonómicos.

Los Estados Miembros pueden incluir en sus programas de desarrollo rural subprogramas temáticos que contribuyan a las prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. Estos subprogramas están dirigidos a la resolución de necesidades específicas, en ámbitos de especial importancia para ellos, y podrán referirse, entre otras cosas, a: Jóvenes agricultores; Pequeñas explotaciones agrícolas; Zonas de montaña; y creación de cadenas de distribución cortas. Estos subprogramas también podrán dedicarse a necesidades específicas ligadas a la reestructuración de sectores agrícolas (y selvícolas) que tengan una fuerte repercusión en el desarrollo de las zonas rurales²⁵. Y por esta opción se han decantado tanto el PNDR como los PDR autonómicos²⁶.

²³ 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.

²⁴ Previsto en los arts. 5 y 6 de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del Medio Rural.

²⁵ 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.



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 Miembros²⁷.

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 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.*

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.

²⁶ La elección de objetivos, prioridades y ámbitos de interés se realiza a partir de los datos del análisis DAFO y la evaluación de necesidades.

²⁷ 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.



2. Los PDRs 2015-2020.

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

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

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

Pero al mismo tiempo permite dar satisfacción a aquellas necesidades de interés nacional que excedan el ámbito de actuación de una Comunidad Autónoma con el programa nacional. Por tanto, el grueso de la programación recae en las Comunidades Autónomas, que son las que desarrollan e implementan las medidas que consideran más oportunas en sus territorios. Aún así, el Gobierno continuará apoyando los 17 programas autonómicos, cofinanciándolos hasta el 30% de la aportación nacional que corresponda a cada comunidad, calculado a la tasa máxima de cofinanciación. Cada autoridad de gestión, es decir, cada Comunidad Autónoma, será la responsable del diseño y ejecución de su programa. En cuanto al reparto de fondos FEADER entre Comunidades Autónomas, se acordó distribuir 8053 M€ (incrementado en los 7 millones procedentes del *capping*). El reparto se realizó con criterios objetivos y transparentes. Por otra parte, en el Real Decreto 1080/2014, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural para el periodo 2015-2020, se ha recogido una de las novedades introducidas en la reforma de la PAC por España, al amparo de la cual existirá una autoridad nacional de coordinación de las autoridades de gestión de los 18 PDRs. Esto permitirá coordinar de manera más eficaz las actuaciones de las administraciones que intervienen en la elaboración y en la ejecución de los programas de desarrollo rural, asegurando su coherencia y la interlocución con las autoridades comunitarias²⁸.

²⁸ Vid. NIETO GILARTE, B.: PAC, desarrollo rural y medio ambiente, Revista Ambienta, núm. 112, septiembre 2015, págs. 110-124.



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

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

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

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

El <<Programa Nacional de Desarrollo rural 2015-2020>>, recoge ayudas para “la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes”, así como medidas dirigidas a la “Restauración de los daños causados a los bosques por incendios”. Se puede decir que con estas previsiones el Estado intenta equilibrar el hecho de que a pesar de la aprobación del <<Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal>>, aprobado por el Estado en enero de 2014, de acuerdo con lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado prácticamente el 90% del presupuesto de la Subdirección General de Política Forestal se destina únicamente a



la extinción de incendios. Conociéndose las necesidades de los montes, se podría decir que es como dar a un enfermo con tumor, pastillas para el dolor.

Mientras que las medidas que con mayor frecuencia se recogen en los distintos <<Programas autonómicos de Desarrollo rural 2015-2020>> 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.

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

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

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

La Comunidad Autónoma de Galicia recoge en su PDR, como principales actuaciones programadas, las medidas forestales (25% del FEADER, un 10% de la media nacional), con mayor énfasis en medidas dirigidas a potenciar los valores productivos del monte estableciéndose medidas para la “sostenibilidad y competitividad de la cadena forestal-madera”. Por su parte, al PDR de la Comunidad Foral de Navarra ha identificado como las necesidades más relevantes del sector forestal navarro: Mayor movilización de recursos forestales; Incrementar la tecnificación de los procesos de aprovechamiento de los productos forestales; y Reducir la dependencia energética externa mediante el impulso de la utilización de biomasa. Siendo una de sus medidas estrella el impulso de la madera y de los productos forestales. De forma similar se prevé en el PDR del País Vasco, en el que además de impulsar la mejora competitiva del



subsector forestal vasco, se introducen medidas para Conservación de bosques autóctonos. Del mismo modo, La Rioja en su PDR apuesta por “Ayuda a las inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales”, complementada por “Acciones de transferencia de conocimientos e información”. De igual manera se afronta en el PDR de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el que se afirma que “La biomasa es un sector innovador e incipiente en nuestra región, con un importante recorrido, que genera empleo en el medio rural y beneficios medioambientales”.

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

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

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

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

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

No se puede concluir en este repaso sin de destacarse que se destinan pocos recursos, podría decirse que claramente insuficientes, para abordar las necesidades relacionadas con la Red Natura 2000²⁹, en el marco de FEADER, como así ha sido

²⁹ 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



señalado en las evaluaciones de los PDRs autonómicos realizadas por la Comisión Europea³⁰, pese al gran número de superficies forestales incluidas en esta Red.

V. Retos por delante.

1. La COP 21: ancla para los montes.

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

Por ello se puede afirmar que tras la COP 21 existe un ancla muy importante para los montes. Desde el punto de vista de la *mitigación*, en la segunda mitad del siglo tiene que existir neutralidad climática (tiene que existir un balance entre emisión y mitigación). Los mercados de carbono se tienen que terminar de definir en 2020 y será muy importante el papel de los bosques como *sumideros de carbono*. Ha de recordarse que el 37% de las emisiones de CO₂ las absorbe o fija el monte (MAGRAMA).

Pero en lo que se refiere a la *adaptación* no puede perderse de vista que el Cambio climático es un poderoso factor de estrés para los ecosistemas. A lo largo de todo el territorio español se viene observado defoliación, decaimiento forestal y mortandaz (Centro de Investigación Forestal, CIFOR. Desde 1987 *ICP Forest* viene monotorizando los montes españoles). La defoliación es de un 20% y la tendencia es creciente. Las masas boscosas presentan un aspecto anémico y enfermizo. Zonas especialmente

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 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".

³⁰ 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.



afectadas son Toledo, Ciudad Real, Andalucía. Esta circunstancia puede tener una consecuencia fatal en la capacidad de los montes como sumideros de carbono lo que conllevará, si no se actúa en adaptación, que la capacidad de sumidero del monte se debilite en años venideros.

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

2. Medidas para la adaptación de nuestros montes al cambio climático (Resiliencia). Incendios forestales.

En los dos últimos años se han producido con mucha virulencia incendios forestales “fuera de temporada”, y en especial este fenómeno se ha producido de forma trágica, sobre todo en el norte de España en diciembre de 2015³¹.

En lo que se refiere a los incendios “en temporada” las cifras de incendios no han sido especialmente críticas ni desde la perspectiva de la superficie quemada como del número de incendios (50-70% de la media de la década anterior), pero ha de resaltarse que está con fuerza apareciendo un nuevo fenómeno, especialmente destacado en 2016, que son los incendios en la interfaz urbano-forestal (Jávea o los de Madeira en agosto y Carcaixent en junio). Constituyen una tipología de incendio especialmente problemático bien conocida en Australia, la Costa Azul o California. La causa principal de este tipo de incendio radica en la proliferación de zonas urbanizadas ubicadas en lugares próximos a masas forestales, que, además por su juventud, fruto del reciente emboscamiento del

³¹ Vid. SANZ LARRUGA, F.: La Transcantábrica está que arde o los retos del sector forestal español, Ambiental y cual, 2 enero 2016, Disponible en Internet: <http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/2016/01/02/la-transcantabrica-esta-que-arde-o-los-retos-del-sector-forestal-espanol/>.



paisaje, se caracterizan por modelos de combustible extremadamente peligrosos. Se trata de solares no edificados, antiguos cultivos abandonados y monte en proceso de recuperación. A lo que se une el hecho de que el sistema primario que venía regulando el crecimiento de biomasa mediante la extracción de leñas, el pastoreo y el cultivo ha ido desapareciendo. Al mayor riesgo de focos de incendio por la población estival en estas zonas se une el hecho que producido un incendio durante las primeras horas tan cruciales para dominarlo se distraen los medios en evacuar a la población y proteger las casas dejando expandirse el fuego sin control.

Este problema requiere de una verdadera ordenación del territorio, que equilibre la preservación de la biodiversidad, las actividades productivas, las infraestructuras y la asignación de usos para así evitar inconsistencias entre sí. En nuestro clima resulta imposible erradicar el problema pero sí reducirlo a un nivel aceptable y para ello se necesita articular un paquete cohesionado de medidas articuladas a “vista de pájaro” desde la ordenación territorial. Por ello, es incomprensible la reforma del art. 48 haya suprimido la posibilidad (contemplada en el anteproyecto) de declarar zonas de riesgo medio (no sólo “alto”) de incendio forestal, lo que impide que estas zonas puedan recibir las ayudas previstas en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Tampoco puede considerarse acertada la reforma del art. 46, que suprime la referencia al *Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF)*, uno de los órganos de coordinación interadministrativa forestal que ha resultado más útil, y cuya existencia depende ahora sólo de lo que decida (según la redacción del ar. 10.2) el futuro Consejo Forestal Nacional.

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

En el ámbito interno español, una de las principales disfuncionalidades que se están sufriendo por los agricultores y propietarios forestales es referida a las SIEs (Pilar I, *Greening*) y su aplicación a los aprovechamientos silvopastorales (que combinan la utilización forestal con la ganadera), que está dando lugar a que cientos de hectáreas estén quedando excluidas de las subvenciones, pues con la nueva PAC en España el Coeficiente de Admisibilidad de Pastos está calificando como “no pastables” zonas donde hay animales pastando desde siempre, poniendo en una posición complicada a muchos ganaderos. A lo que además ha de añadirse que el aprovechamiento del matorral por el ganado es una de las medidas más eficaces que se vienen articulando para reducir el combustible en el monte ante posibles incendios forestales; sin embargo el consumo de matorral es penalizado a la hora de solicitar las ayudas de la PAC, ya que se exige que más del 50% del monte esté con especies herbáceas.



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

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

La submedida consiste en compensar a los ganaderos que con sus rebaños realicen un sistema tradicional de pastoreo, con el que se mantienen los hábitats y el paisaje, y, sobre todo, se controla el crecimiento de matorral³². Este sistema tradicional de pastoreo está regulado en muchos casos por ordenanzas (algunas de 1727) y en otros por el derecho consuetudinario. Con carácter general esta práctica tradicional, aunque varía en fechas, tiene un esquema común: los animales suben al pasto a partir de finales de febrero, aprovechando los pastos de primavera, y la abundancia de pastos determina la fecha de bajada de los animales. El problema radica en que los meses de verano, junio, julio y agosto se produce una caída en la disponibilidad de alimentos herbáceos, teniendo que los animales alimentarse de pastos no herbáceos, mucho menos nutritivos por lo que los animales pierden peso y es menos rentable la permanencia de los mismos en estas superficies. De aquí la importancia de compensar la permanencia de los animales en esta

³² Sobre la virtualidad del pastoreo como práctica para la prevención de incendios forestales, téngase en cuenta la comunicación: TOUS DE SOUSA, C.: Servicios agroambientales para la prevención del riesgo de incendios forestales, XVII Coloquio de geografía rural colorada: Revalorizando el espacio rural, Girona 2014. En esta comunicación se realiza un ejercicio reflexivo alrededor de la multitud de servicios ambientales de los sistemas agrosilvopastorales y la gestión del territorio. La finalidad última del estudio es identificar los desafíos a abordar y, al mismo tiempo, valorar las posibilidades de aplicar un sistema de pagos por servicios ambientales (PSA) tomando como ejemplo otros casos de estudio y las medidas actuales para su aplicación. Sobre la posición de los sistemas agroforestales en la PAC, véase, MOSQUERA-LOSADA M.R, MORENO G., SANTIAGO-FREIJANES J.J., FERREIRO-DOMÍNGUEZ N., RIGUEIRO-RODRÍGUEZ A.: Sistemas Agroforestales y PAC, Revista Ambiente, núm. 112, septiembre 2015, pp. 110-124.



época concreta del año, pues la falta de pastoreo en esos meses concretos del año produciría: Un mayor incremento del matorral; Un incremento del riesgo de incendio en las mismas; Una mayor erosión y arrastre del suelo tras los incendios acumulándose en los cauces de los ríos; Una pérdida de la biodiversidad animal, vegetal y paisajística, y un incremento sustancial de pérdidas económicas y ambientales, además de las de producción primaria.

Urge la búsqueda de fórmulas que contribuyan a conservar el estado de nuestros montes y favorecer la prevención de incendios, al mismo tiempo que sean capaces de generar iniciativas económicas e incrementar el empleo en la población rural.

VI. Recapitulación y 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 de uno de los pilares del desarrollo sostenible: el Capital Natural (el Patrimonio Natural)³³, y, por ende en fortalecer la transferencia de rentas a las familias rurales, para retribuir los servicios actualmente no visibles para la economía. El bienestar de las personas se apoya en cuatro capitales, el capital físico, el capital social, el capital humano y el capital natural. Juntos constituyen la riqueza de las naciones. Pero es este último, el capital natural, el que encierra una característica distintiva al ser la envolvente de los demás capitales y establece los límites al crecimiento. En un planeta de recursos naturales limitados, la dinámica de crecimiento exponencial (población y PIB per cápita) no es sostenible. El que la economía haya pasado por alto estos hechos se ha identificado como la causa de la degradación actual de nuestros activos naturales.

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

La planificación y gestión forestal está llamada, en el marco de las políticas de desarrollo rural, a ser la base en la construcción de una huella ecológica neutra para los sectores agrícola, ganadero y forestal. Nuestro CN debe tener su espacio y consideración en el Programa Nacional de Reformas y que España pueda prever la insuficiente oferta de recursos naturales que se avecina y el significativo impacto que tal falta de visión

³³ En los últimos años estamos asistiendo al desarrollo de numerosas iniciativas, tanto desde el sector público como el privado, de organizaciones supranacionales como de reconocidos organismos internacionales que trabajan para visibilizar el capital natural con el objetivo de desarrollar modelos económicos que consideren el capital natural en toda su magnitud. Desde esta perspectiva, en los últimos años se está avanzando rápidamente para identificar y clasificar servicios ecosistémicos, desarrollar instrumentos para la puesta en valor del capital natural o avanzar en la cuantificación económica de los servicios de los ecosistemas.



podría ocasionar al producto potencial de la nación y al bienestar de los españoles. Para todo ello es muy importante que la Contabilidad de los bosques se integre decididamente en la Contabilidad Nacional y de ese modo los montes se tengan en cuenta en las grandes decisiones políticas. Los servicios intangibles que nos prestan los montes, así como los activos (los propios montes), hoy por hoy no se incluyen en la contabilidad nacional, pero si faltaran estaríamos dispuestos a pagar por ellos.

La Unión Europea establece dentro del marco de la Estrategia 2020 de crecimiento sostenible un conjunto de medidas para alcanzar un modelo de crecimiento sostenible que ponga en valor la sociedad europea. En un mundo en transformación, la UE deberá tener una economía inteligente, sostenible e integradora. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, contribuirán a que la UE y sus Estados miembros generen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

El capital natural en esos objetivos debe jugar un papel fundamental para asegurar la sostenibilidad. EUROSTAT desde hace dos años está trabajando en el proyecto piloto europeo *Proyecto Europeo KIP INCA sobre contabilidad de Capital Natural y servicios de los ecosistemas*, que busca perfeccionar el método de valoración *SEEA EEA*. El sistema de contabilidad ambiental y económica (SCAE) contiene los conceptos, definiciones, clasificaciones, reglas estándar de contabilidad acordados internacionalmente y tablas para la producción de estadísticas comparables a nivel internacional sobre el medio ambiente y su relación con la economía.

El marco del SCAE sigue una estructura similar a la contabilidad del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y utiliza los conceptos, definiciones y clasificaciones coherentes con el SCN con el fin de facilitar la integración de las estadísticas ambientales y económicas y homologarlo para todos los estados miembros de la UE. Este proyecto parte de 2 documentos Europeos: La Estrategia UE sobre biodiversidad 2020, que establece que el valor del Capital Natural se tiene que incorporar a las cuentas nacionales y el VII Programa de Medio Ambiente (VII PMA), que entró en vigor el 17 de enero de 2014 estableciendo el marco para la actuación medioambiental de la Unión Europea durante los próximos años y hasta el 31 de diciembre de 2020 (de acuerdo con una perspectiva clara a largo plazo para 2050). El Reino Unido es el primer país que ha incorporado el valor del capital natural en su cuenta nacional.

En la contabilidad del Capital Natural se tiene en cuenta el valor del activo y el flujo de los servicios que genera para la sociedad dicho activo natural, pero por ahora los bosques no se están incluyendo dentro de los activos objeto de contabilidad, sí se encuentra, por el contrario, el agua, entre otros activos.

Lo cierto es que los PDRs no han apurado al máximo las posibilidades que brindan los fondos FEADER para nuestros montes, y sobre todo, en lo que se refiere a medidas dirigidas a la ordenación de los montes, apenas una Comunidad Autónoma, Cataluña, ha incluido entre las medidas forestales de su PDR la "Redacción y revisión de los instrumentos de ordenación forestal". No obstante, la esperanza no debe perderse en que se introduzcan mejoras en los PDR, pues durante los 7 años que dura el periodo las prioridades de la AGE y de las propias CCAA pueden cambiar, pudiendo aparecer



nuevas medidas que podrían cofinanciarse en el marco del PNDR o de los PDRs autonómicos.

Y todo ello sin abandonar el apartado de incentivos que mejoren la economía forestal y posibiliten que los propietarios privados encuentren una vía de compensación a su patrimonio y eso genere empleo en el medio rural y actividad económica, como alguna Comunidad Autónoma está haciendo. Sin embargo, a pesar de que en el propio Plan de Activación socioeconómica de sector forestal se señala que en España no hay una fiscalidad adecuada y estable para los montes, a pesar de representar el sector forestal el 1,4% del PIB español 2013, en la tramitación parlamentaria de la Ley 21/2015, sólo se introdujo una bonificación en relación con el Impuesto sobre Sociedades por gastos de inversiones de las sociedades forestales, que tendrán derecho a una deducción en la cuota íntegra del Impuesto del 10 por ciento de los gastos o inversiones que realicen en el periodo impositivo en la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso del monte (Disposición adicional decimotercera)³⁴.

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.

³⁴ Vid. COBOS GÓMEZ, J.M: El nuevo régimen fiscal de las sociedades forestales, Carta Tributaria, Revista de Opinión, núm. 9, 2015, págs. 37 a 57.