



Nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural. A propósito del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014)

Autor: Blanca Rodríguez-Chaves Mimbbrero

Institución: Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En esta Comunicación se analizan las medidas que la normativa forestal autonómica de última generación ha venido articulando para propiciar la valorización del monte y la consolidación del sector forestal (entre otras, especialmente Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco) y se ponen en relación con la regulación contenida en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes, sin perder de vista su encaje en la principal fuente de financiación para impulsar las reformas: los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2014-2020, mediante la incorporación de explotaciones agroforestales como núcleos dinamizadores del desarrollo rural, y ello sin desatender las posibilidades que la nueva PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos), que prevé para pago <<verde>> el 30% de la dotación nacional. En concreto se estudian las siguientes medidas: Medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal sobre todo dirigidas a los montes privados de pequeño tamaño (Planificación subsidiaria forestal o Sistemas de Adhesión); Potenciación de los montes de propiedad en pro indiviso, en especial <<Montes de Socios>>, montes Comunales, y Montes Vecinales en Mano Común, como vía para la integración de la gestión forestal y el desarrollo rural; Fomento del asociacionismo forestal (las Sociedades Forestales); Apoyo a la Certificación Forestal; Simplificación de los procedimientos de administración forestal; Flexibilización y agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales; Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa; Impulso a la <<cadena monte-industria>>: Investigación, información y participación. Creación de una plataforma intersectorial que sirva de nudo de enlace y posibilite la participación; Apoyo y fomento a proyectos para la aplicación de sistemas de Pago por Servicio Ambiental (PSA). Estamos ante una oportunidad histórica que no nos podemos permitir desaprovechar, y esta Comunicación pretende ser un granito de arena que contribuya a la construcción de un modelo estatal de gestión forestal sostenible e integral, que parta de una consideración de los montes como infraestructuras verdes estratégicas para el desarrollo rural y para el bienestar de la sociedad, adaptado a la realidad ambiental y a las estructuras de la propiedad forestal imperante en cada territorio.

Palabras clave: montes, infraestructura verde estratégica, sector forestal, psa, simplificación, biomasa forestal, desarrollo rural

INDICE: I. La gestión integral del monte para su valorización y la consolidación del sector forestal. II. La obligatoriedad de los instrumentos de ordenación forestal. III. La regulación del sector forestal en Cataluña: un referente para las demás Comunidades Autónomas. IV. Medidas para la adecuación de los instrumentos de ordenación a los montes privados. 1 Medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal adoptadas por la normativa forestal autonómica (gran relevancia para que los montes puedan adherirse a los procedimientos de Certificación Forestal). 2. Otras medidas para revitalizar e impulsar la gestión sostenible e integral de los montes españoles adoptadas por las Comunidades Autónomas y por el Estado. V. Acomodo de las medidas dirigidas al sector forestal, hasta ahora impulsadas por el Estado y las Comunidades Autónomas a la PAC 2015-2020. Apuntes para seguir avanzando en la configuración de un modelo estatal de gestión forestal sostenible e integral, que parta de una concepción de los montes como infraestructuras verdes estratégicas. 1. Cuestión Preliminar. 2. Medidas ambientales con incidencia en los bosques del Pilar I: condicionalidad y Greening (pago ecológico o pago verde). 3. Pilar II: objetivos de la política de desarrollo rural con incidencia en el sector forestal o selvícola. 4. Recapitulación.

I. La gestión integral del monte¹ para su valorización y la consolidación del sector forestal.

España después de Suecia y Finlandia es el tercer Estado que más superficie forestal arbolada tiene en la Unión Europea². 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. España ha sido el país europeo que más ha incrementado su superficie forestal arbolada en 2013³.

¹ Se utiliza el término <<monte>> y no <<bosques>>, aunque en Derecho Europeo se utiliza el término <<bosque>>, porque nuestros montes son peculiares. No sólo son bosques, sino que más del 50% de su superficie tiene una fracción de cabida cubierta baja o media. Junto a los montes arbolados densos están los oquedales, las dehesas, los montes herbáceos y los pastizales. La variedad, la complejidad y la especificidad mediterránea de nuestros montes, viene en gran parte dada por la peculiar historia de ocupación y de explotación por las comunidades campesinas, que han hecho de la ordenación de los montes españoles una de las experiencias técnicas de mantenimiento y mejora productiva de recursos renovables en ciclos largos más originales e interesantes. Los montes españoles se caracterizan por su heterogeneidad y diversidad, y por lo tanto muy complejos en su ordenación. Vid. SAN MIGUEL A.: La gestión de los montes que no son bosques: nuevos paradigmas para viejos paisajes culturales, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 31 (2009), págs. 103-112.

² España cuenta con cerca de 18 millones de hectáreas de monte arbolado.

³ Al contrario de lo que ocurre en la mayor parte del mundo, con tasas de deforestación alarmantes, la superficie forestal de la UE está aumentando y en la última década ha crecido

Con el aumento de la superficie forestal en España, el reto para las próximas décadas está en rentabilizar, de forma sostenible, ese crecimiento. 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 rurales⁴, y todo ello insertándolos en el territorio, y no como un <<territorio distinto al

en torno al 2%. Esto no es solo consecuencia de los programas de forestación, que ha jugado un papel principal, sino también, por el abandono de tierras agrícolas y la sucesión natural. Del mismo modo ha contribuido las medidas de prevención de incendios, especialmente relevante en el marco mediterráneo.

⁴ Lo que se entiende por <<gestión>> se define en el art. 6 de la Ley Básica de Montes de 2003, como “el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte”. La Ley Básica de Montes de 2003 impone que dicha gestión ha de ser sostenible (art. 32.1): “Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (para mantener las poblaciones rurales)”. También en el art. 6.e) define el concepto de gestión sostenible⁴ como: “la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas”. Y como no podía ser de otra forma, en los mismos términos se ha recogido en la normativa forestal autonómica: Vid. art. 61 de la Ley 2/1995, de 10 febrero, de Patrimonio Forestal de La Rioja; art. 74, Ley 16/1995, de 4 mayo, de protección forestal y la naturaleza de Madrid; y art. 30 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, entre otras. Sobre la sostenibilidad como principio estructural de la ordenación ambiental, véase 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.

Todo ello en plena sintonía con los objetivos recogidos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, sobre <<Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal>>, de 20 de septiembre de 2013, que parte de la siguiente afirmación:” La importancia socioeconómica de los bosques es notable, si bien a menudo se subestima. Los bosques contribuyen al desarrollo rural y proporcionan cerca de 3 millones de puestos de trabajo” (Vid. Apartado 1: Europa necesita sus bosques). Esta estrategia considera que unos planteamientos forestales eficaces y sostenibles pueden generar más beneficios medioambientales, económicos y sociales que cualquier otro uso del suelo. Como consecuencia de este planteamiento europeo, tanto en el antiguo como el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (Reglamento 1305/2013 de Desarrollo Rural), se reconoce la importancia de la agricultura y la silvicultura en la utilización del suelo y en la gestión de los recursos

resto>>. Ha de romperse la falsa dicotomía entre forestal y medio natural, y corregir el desenganche conceptual entre montes y sociedad rural⁵, 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.

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 multifuncional⁶.

Algunos autores⁷ y técnicos en materia forestal, así como agentes del sector forestal⁸ 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 recientemente⁹. Y para esta <<gestión integral del monte>> será decisivo potenciar al máximo las posibilidades que brinda la aplicación de la nueva PAC 2015-2020.

naturales. Una gestión sostenible que proporcione bienes y servicios de una forma equilibrada y asegure la protección de los bosques es un pilar fundamental para el desarrollo rural.

⁵ 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.

⁶ Esta es la orientación de las más recientes actuaciones europeas en la materia, como el denominado Eje Bosques (Reglamento (CE) núm. 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad -Forest Focus- y Reglamento (CE) núm.1737/2006 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2006, que estableció disposiciones de aplicación del Reglamento 2152/2003) y el Plan de acción de la UE para los bosques (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2006, COM 2006 302 final).

⁷ 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.

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

⁹ 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.

1. La obligatoriedad de los instrumentos de ordenación forestal

Los montes catalogados de utilidad pública, los montes protectores y los demás montes públicos o privados deben contar con un instrumento de ordenación forestal¹⁰ (arts. 32.3 y 33 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes)¹¹, estableciendo la

¹⁰ En lo que se refiere a la ordenación de la gestión de los montes se debe llevar a cabo a través de un Proyecto de Ordenación de montes, Plan técnico, Plan Dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente. El Proyecto de Ordenación de montes presenta una mayor complejidad técnica y se suele regular como el instrumento de ordenación específico para los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y para los montes incluidos en el Catálogo de Montes Protectores, mientras para el resto de montes se exige como obligatorio la aprobación de un Plan Técnico o instrumento de gestión equivalente. Ha de reiterarse que estos instrumentos se sitúan no ya en el ámbito de la planificación sino en el de la ordenación o gestión técnica. Ahora bien, en ausencia de estos instrumentos, a efectos de gestión, será de aplicación, el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF). Es importante distinguir estos instrumentos de ordenación de montes de los instrumentos de planificación, regulados en la Ley Básica de Montes 43/2003 y constituidos por el Plan Forestal Español, que se sitúa en un primer escalón planificador, siendo el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal, y aplica en el tiempo y el Espacio la Estrategia Forestal Española (art. 30.1). 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 de 2003. 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), de carácter obligatorio, reiterado en la normativa autonómica forestal. Dichos PORF se sitúan como eslabón intermedio entre los planes forestales autonómicos y los instrumentos de ordenación o gestión a escala de monte (que ya no se pueden calificar propiamente como instrumentos de planificación, sino como instrumentos de gestión que ejecutan a escala de monte la planificación forestal contenida en el PORF; se trata de los Proyectos de Ordenación del Monte, los Planes dasocráticos, o los instrumentos de gestión equivalente).

¹¹ Los instrumentos de ordenación forestal nacieron para los montes de utilidad pública, que están gestionados por la Administración Pública forestal, que deben atender a unos requisitos derivados de su utilidad pública (y actualmente de su demanialidad), y que normalmente tienen superficies de varios cientos o incluso miles de hectáreas. De tal forma, el proyecto de ordenación forestal es un instrumento administrativo destinado a que esos montes cumplan las funciones por las que fueron declarados de utilidad pública y otras que se les ha ido agregando con posterioridad. En un momento posterior, esta misma figura de ordenación se exportó o adaptó a otros montes gestionados por la Administración forestal, como eran los montes repoblados mediante consorcios o convenios con la administración forestal y en los que debían realizarse labores selvícolas (planes dasocráticos). La conservación y mejora de los recursos forestales (principio de persistencia) y su aprovechamiento sostenido guiaban a estos instrumentos de ordenación. Tanto los proyectos de ordenación como los planes dasocráticos y otros instrumentos de ordenación forestal han ido incorporando diversos requisitos establecidos por la normativa forestal y de conservación del patrimonio natural y algunas directrices derivadas de las actuales políticas forestales y de conservación de la naturaleza, el paisaje, etc. El siguiente paso ha sido que en la Ley Básica estatal 43/2003, se ha extendido la obligación de ordenación a todos los montes, incluidos los montes privados. A pesar de esta regulación y de la promoción activa de las Administraciones forestales, la ordenación sólo ha llegado a un número reducido de montes privados, pues las circunstancias que rodean a los

Ley Básica de montes estatal de 2003 (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 establece otro importante plazo de 10 años, que ha rematado el 22 de febrero de 2014, pasado el cual los montes privados no ordenados no podrán acogerse a los incentivos de las administraciones públicas, salvo que se incluyan en el territorio de un plan de ordenación de recursos forestales (PORF).¹²

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. Revertir esta situación es un enorme reto para el sector forestal nacional.

A ello se añade que 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>>¹³, pero 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 1970¹⁴, 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

montes gestionados por la administración forestal y a los montes de gestión privada son bastante distintas. Vid. BENGEOA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

¹² Para salvar esta situación, en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), se recoge una prórroga de 15 años desde la entrada en vigor de la reforma de la Ley, para posibilitar que los propietarios de montes no ordenados puedan seguir acogiéndose a ayudas, hasta contar con un instrumento de ordenación forestal (DT 3ª).

¹³ Vid. art. 32.2 de la Ley Básica de Montes de 2003 (en la redacción dada por la Ley 10/2006). Estas Directrices básicas comunes serán aprobadas por el Gobierno, previa consulta del Consejo Nacional de Bosques, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y las Comunidades Autónomas (arts. 33.4 y 32.2). Las Directrices básicas comunes determinarán el contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y de los planes dasocráticos en todo el territorio español.

¹⁴ Además debe tenerse en cuenta la Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de julio de 1971, por la que se aprueban las normas generales para el estudio y redacción de los planes técnicos de montes arbolados.

dichas Directrices básicas comunes y han venido aprobando, algunas Comunidades Autónomas, sus propias Instrucciones para aplicar a su ámbito autonómico¹⁵. 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 ha aprobado recientemente las Instrucciones Generales de Ordenación y de Gestión de montes de Galicia, aprobadas por Decreto 52/2014, de 16 de abril¹⁶, del mismo modo, Cataluña aprobó la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal¹⁷.

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), 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

¹⁵ En virtud de los artículos 32.3 y 33 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, que determinan que son las Comunidades Autónomas las competentes para aprobar las instrucciones de ordenación forestal. Autores como MARTÍNEZ DE ANGUIA D' HUART, P.; IRIARTE, L.; BUENDÍA, M. 2012: De la planificación a la gestión: la necesaria simplificación de la Ordenación de Montes, *Spanish journal of rural development*, págs. 51-62, proponen una simplificación de las Instrucciones actuales, dando un mayor protagonismo a la gestión, en detrimento de la planificación.

¹⁶ Estas instrucciones generales para la ordenación de los montes en Galicia, contienen los principios rectores, los criterios y los requerimientos que deberán cumplir todos los instrumentos de ordenación, de gestión y figuras equivalentes en los montes situados en la Comunidad Autónoma de Galicia, en el marco de la gestión forestal sostenible, y desarrollan su estructura y contenidos mínimos. Este Decreto se inspira en los siguientes principios (art.3):a) El desarrollo de la potencialidad multifuncional de los montes en sus valores económicos, sociales y ambientales; b) El aprovechamiento y la rentabilidad económica, su rendimiento, la producción de madera como recurso natural renovable y la obtención global, mediante la valorización, de sus recursos y servicios dentro de las directrices de gestión y aprovechamiento sostenible; c) La conservación, el aumento y la mejora de los recursos forestales, la calidad paisajística y el mantenimiento de la biodiversidad; d) El desarrollo rural, la generación de rentas, la fijación de la población, la creación de empleo y el desarrollo de la industria forestal; e) La consolidación de la propiedad forestal; y f) La lucha contra los incendios a través de un aprovechamiento sostenido de los recursos forestales y la creación de las infraestructuras y actuaciones necesarias para su prevención.

¹⁷ Con anterioridad ya se habían aprobado cuatro Órdenes diferentes en Cataluña (años: 1991, 1994, 1998 y 2.003) y sus respectivas instrucciones de redacción.

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 abandono¹⁸.

Ante esta situación algunas Comunidades Autónomas están acometiendo reformas para revitalizar e impulsar el sector forestal (entre otras, especialmente Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco).

No obstante, ha de señalarse que Cataluña (junto con el País Vasco) representa el contrapunto de la situación general en España, y por ello, se ha convertido en el referente normativo que tienen las otras Comunidades Autónomas a la hora de emprender las medidas de reforma en el sector forestal.

III. La regulación del sector forestal en Cataluña: un referente para las demás Comunidades Autónomas

La Comunidad Autónoma de Cataluña desde la aprobación de su Ley Forestal (1988)¹⁹ ha apostado con determinación por el sector forestal, siendo sus resultados evidentes: La consolidación de los instrumentos de ordenación forestal: Plan Técnico de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF)²⁰ y Plan Simple de Gestión Forestal (PSGF)²¹

¹⁸ 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.

¹⁹ Vid. la Ley 6/1988, de 30 de marzo, de Montes de Cataluña. Dicho con más precisión, desde 1991 se inició en Cataluña una etapa de fomento de la planificación de los montes mediante los instrumentos de Ordenación Forestal (IOF): Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) y Planes Simples de Gestión Forestal (PSGF). Desde su origen, el objetivo de los IOF ha sido constituirse en herramientas prácticas y útiles para el gestor, las cuales, delante las diferentes realidades del sector y la propiedad forestal, facilitarían dar respuesta a las propuestas de gestión, al mismo tiempo que ser útiles a la Administración forestal. Para ello se han venido realizando diferentes actualizaciones de las Instrucciones que regulan el contenido, redacción, gestión y aprobación de los instrumentos de ordenación. Como ya se ha señalado anteriormente, se han aprobado cuatro Órdenes diferentes para regular el contenido, aprobación, revisión y el seguimiento de los PTGMF y PSGF (años: 1991, 1994, 1998 y 2.003) y sus respectivas instrucciones de redacción. Al tiempo, con el fin de facilitar, tecnificar y mejorar los planes de gestión, desde el Centro de la Propiedad Forestal de Cataluña se desarrollaron programas informáticos gratuitos para ayudar en la redacción y que al mismo tiempo, una vez aprobados, sirviesen para agilizar y facilitar los trámites administrativos en la ejecución y seguimiento de los trabajos. Las aplicaciones informáticas se concretaron en el programa <<Metabosc>>, el cual facilita la redacción del PTGMF o PSGF. Este se vincula automáticamente al sistema de información geográfica <<Miramon>>, el cual permite hacer la cartografía de gestión en base digital. También se ha desarrollado el programa <<Lifor>>, el cual también se vincula automáticamente al <<Metabosc> y permite procesar y gestionar la información que resulta de los inventarios de campo. Vid. FARRIOL ALMIRALL, R. y ABIÁN PERRUCA, J.L.: Nuevos modelos de Instrumentos de Ordenación Forestal, una necesidad del sector forestal en Catalunya, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

²⁰ El Plan Técnico de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) es el principal instrumento de ordenación forestal (IOF) utilizado en fincas de titularidad privada en Catalunya.

como herramienta de planificación y gestión en el ámbito privado es un hecho, que queda constatado con el dato de que el 29% de la superficie forestal privada de Cataluña está ordenada²².

No obstante, en 2013 Cataluña aprobó una nueva Orden por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre), para adaptar las figuras de planificación forestal a las actuales necesidades y demandas del sector forestal²³, buscando una mayor agilidad y simplificación de los trámites para ofrecer una mejor respuesta a las personas que se dedican a la silvicultura, a la Administración forestal o cualquier otro agente vinculado con la gestión forestal.

Se ha tenido muy en cuenta la modificación sustancial que ha experimentado el Sector forestal, tanto con respecto a los aspectos económicos y productivos, como a los de conservación y sociales. La demanda de nuevos productos forestales -como la biomasa para usos energéticos-, la mayor conciencia social de los servicios ambientales que producen las masas forestales, como reguladoras del ciclo hidrológico, el control de la erosión, o conservación de la biodiversidad, así como también la aparición de modelos de pago por los servicios ambientales, ha llevado a la revisión de los modelos de ordenación, reforzando estas funciones, de forma que la propiedad pueda ver compensado el gasto de gestión para maximizar la producción de estos servicios.

Aproximadamente el 30% de la superficie forestal privada dispone de un PTGMF. Vid. RABASCALL MORERA, X.: Los planes técnicos forestales en Cataluña. Análisis de la planificación y gestión forestal, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

²¹ La Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que modifica la Ley 7/1999, de 30 de julio, del Centro de la Propiedad Forestal, establece el plan simple de gestión forestal como la herramienta adecuada para la gestión de fincas forestales con superficie inferior a 25 hectáreas y al mismo tiempo establece que los instrumentos de ordenación forestal son los proyectos de ordenación, los planes técnicos de gestión y mejora forestal y los planes simples de gestión forestal. Esta normativa, a pesar del paso del tiempo, ha contribuido a alcanzar y dar coherencia al elevado nivel de planificación actual de los terrenos forestales tanto públicos como privados.

²² Una cifra de 2.885 PTGMF (con 423.030 hectáreas) y 259 PSGF (con 3.132 hectáreas). Esta superficie planificada también representa, según el año, entre el 60 a 80% de la producción en maderas y leñas y el 95% de la producción de alcornoque.

²³ Esta Orden AAM/246/2013, en un ejercicio de simplificación normativa, ha integrado la regulación del contenido y procedimiento de aprobación de todos los instrumentos de ordenación forestal, independientemente de la titularidad de los terrenos forestales, en una misma disposición el contenido y el procedimiento de aprobación de los proyectos de ordenación forestal, cuyos objetivos deberán ser concordantes con las figuras de planeamiento de rango superior.

Por otra parte la nueva Orden regula la posibilidad de la planificación conjunta mediante PTGMF de fincas de diferentes titulares con el fin de agilizar la adhesión a la planificación de las personas propietarias de fincas de pequeña superficie. Ello posibilita una acción conjunta en objetivos de gestión de prevención de incendios, producción forestal, lo que se apuesta en que se traduzca en una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos de planificación.

Al mismo tiempo, con esta nueva Orden se han simplificado técnicamente, económicamente y administrativamente los contenidos de los instrumentos de ordenación forestal y su procedimiento de aprobación. Esta medida también facilita la gestión de la información contenida en los instrumentos de ordenación. Para ello se está impulsando el uso de aplicaciones informáticas y bases de datos vinculadas a sistemas de información geográfica, por parte de la Administración gestora, que, supondrá una importante reducción de costes de redacción y revisión de los documentos de ordenación. En especial, esta nueva Orden ha puesto el acento en las tipologías de inventario, los documentos de referencia a la planificación y la simplificación de contenidos, y se basa de forma prioritaria en el uso de documentos de referencia que ayudaran y darán cobertura a las propuestas de planificación²⁴. Ha de señalarse que una medida similar ya había regulado en Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León (arts. 41 y 41 bis), que más adelante en este trabajo se expone.

IV. Medidas para la adecuación de los instrumentos de ordenación a los montes privados

Estas medidas vienen muy marcadas por la regulación que viene aplicando la Comunidad Autónoma de Cataluña, y que de forma resumida se acaba de exponer. Se tratan de medidas dirigidas a simplificar los documentos (sobre todo el inventario) y flexibilizar la planificación, apoyándose en la existencia de planes forestales comarcales o PORFs y en las nuevas tecnologías. Así, una medida común que se encuentra en la normativa de nueva generación de las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León, es la simplificación de los instrumentos de ordenación forestal para los montes de superficie igual o menor a 25 hectáreas.

²⁴ Vid. sobre ello los trabajos: CERVERA, T.; FARRIOL, R.; MUÑOZ, A. y RABASCALL, X. 2004; Instruccions de Redacció i l'Inventari Forestal. Centre de la Propietat Forestal. Departament de Medi ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, Barcelona, y PIQUE, M.; VERICAT, P.; CERVERA, T.; BAIGES, T. y FARRIOL, R. 2011: Tipologies forestals arbrades. Orientacions de gestió forestal sostenible per a Catalunya (ORGEST). Centre de la Propietat Forestal. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

1. Medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal adoptadas por la normativa forestal autonómica (gran relevancia para que los montes puedan adherirse a los procedimientos de Certificación Forestal)

En la normativa forestal autonómica, por un lado se han adoptado medidas consistentes en prorrogar los plazos de vigencia de los instrumentos de ordenación²⁵, y, por otro, se han adoptado medidas de flexibilización centradas en la determinación de la extensión mínima de la finca forestal para eximir a los montes de la obligación de contar con un instrumento de ordenación forestal²⁶. Así por ejemplo, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, fija la cifra frontera a la hora de exigir un proyecto de ordenación en 25 hectáreas²⁷. Cuando se trate de montes particulares, agrupaciones de montes o montes vecinales de superficie inferior o igual a estas 25 hectáreas, se simplifica la exigencia, y únicamente habrán de dotarse de un documento simple de gestión, o bastará con la adhesión expresa a referentes de buenas prácticas²⁸ y a los modelos silvícolas orientativos, según especies o formaciones forestales, de acuerdo con lo regulado en la propia ley forestal gallega²⁹. Estos <<Sistemas de Adhesión>> es lo que algunos autores han denominado <<Planificación subsidiaria forestal>>, indicada para la pequeña propiedad privada forestal (que se consideran las propiedades de menos de 25 hectáreas, al igual que viene siendo considerando por la Administración Forestal catalana)³⁰.

Otra regulación similar, dirigida a adaptar las figuras de ordenación a las peculiaridades de los montes pequeños, se encuentra en el procedimiento de <<Planificación Subsidiaria Forestal>>³¹ incluido en los Planes de Ordenación de los

²⁵ Es el caso de la Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, ha incluido una ampliación de quince años de la vigencia de los proyectos de ordenación y planes técnicos, así como la de los planes de ordenación de recursos forestales, desapareciendo el trámite de autorización de los aprovechamientos de montes privados que se ajusten al plan durante ese período.

²⁶ De acuerdo con lo previsto en el art. 33.2 en la Ley Básica de Montes de 2003.

²⁷ De tal forma, dispone en su art. 77.4: << Los montes públicos, los montes protectores y los de gestión pública habrán de dotarse de un proyecto de ordenación, así como todos los montes de particulares superiores a 25 hectáreas en coto redondo para una misma propiedad. El plazo para dotarse del correspondiente proyecto de ordenación no podrá superar lo establecido en la legislación básica>>.

²⁸ Del mismo modo, de <<Manuales de buenas prácticas de Gestión Forestal>> habla el Plan Forestal de Baleares de 2013.

²⁹ Vid. art. 77. 5 y 6 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia.

³⁰ Vid. BENGUA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

³¹ Da cuenta de este modelo, el imprescindible trabajo de BENGUA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

Recursos Forestales (PORF)³² de la comarca de Almazán y de la provincia de Valladolid³³, que incluyen un documento de “Normativa”³⁴ y otro de “Referente técnico”³⁵, que albergan, entre otros contenidos, un sistema de planificación subsidiaria, al que pueden adherirse los propietarios de los terrenos forestales que tengan una superficie menor de 25 hectáreas. La adhesión a la planificación subsidiaria tiene lugar tras la solicitud por parte del titular de terrenos forestales y la correspondiente aprobación por la Dirección General del Medio Natural, conllevando dicha adhesión el cumplimiento de unas determinadas pautas o modelos selvícolas y, como contrapartida, otorga al propietario beneficios administrativos y, opcionalmente, económicos³⁶.

Por último, en este ámbito, es de resaltar la innovación normativa contenida en la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León³⁷, que ha sido inspiradora de la última

³² Téngase en cuenta que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo establecido para los montes privados en la Ley forestal regirá siempre que la determinación de la superficie mínima exigible para la tramitación de un instrumento de ordenación forestal no haya sido definida en el PORF vigente que sea de aplicación (Vid. art. 38.3 de la Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León).

³³ Estos dos PORF son los primeros que se han elaborado en la Comunidad de Castilla y León.

³⁴ La normativa establece los procedimientos para adherirse a la planificación subsidiaria y los derechos y obligaciones que ello conlleva.

³⁵ El referente técnico abarca diversas áreas, entre ellas y con especial importancia, la selvícola. En este área, el referente incluye criterios y modelos de gestión con distintos grados de vinculación: 1) criterios vinculantes para las autorizaciones administrativas; 2) modelos de gestión para los terrenos que se acojan a la planificación subsidiaria; y 3) condiciones adicionales que deben cumplir las actuaciones para que tengan reconocida su contribución a la conservación de los valores Red Natura 2000. Vid. BENGOA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

³⁶ La adhesión a la planificación subsidiaria conlleva los siguientes derechos y deberes. Dicho terreno tiene la cobertura de planificación del PORF a los efectos previstos en los artículos 37 y 63 de la Ley 43/2003, de Montes, por lo que: 1) los aprovechamientos maderables y leñosos y las intervenciones selvícolas no requieren autorización administrativa, que queda sustituida por comunicación; 2). Su titular puede solicitar ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de los Presupuestos Generales de la Junta de Castilla y León, cumpliendo con la condición exigida por el artículo 63.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre. En contrapartida, su titular se compromete a gestionar los terrenos de acuerdo con los modelos selvícolas a los que haya manifestado acogerse en la solicitud. Además los montes acogidos a la planificación subsidiaria de los PORF contarían con el respaldo técnico y documental regulado por el mismo para la certificación de la Gestión Forestal Sostenible.

³⁷ Sobre estas <<Normas forestales>>, vid. el muy interesante trabajo de PIQUÉ, M.; VERICAT, P.; SAURA, S.; TORRAS, O. y CERVERA, T.: Establecimiento de tipologías forestales como herramienta para la elaboración de orientaciones regionales de gestión forestal, SECF, Actas 5º Congreso Forestal Español, 2009, Ávila.

Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal de Cataluña, ya tratada. Esta Ley de Montes de Castilla y León regula la elaboración de un instrumento destinado a trasladar determinados criterios de gestión a los titulares de los terrenos forestales. Se trata de las denominadas <<Normas Forestales>>, que tienen carácter obligatorio³⁸ para todos los montes que no disponen de instrumento de planeamiento u ordenación forestal en vigor, e incorporarán las condiciones y directrices en cuyo marco deben efectuarse los aprovechamientos y usos de los montes. Serán objeto de publicación en el boletín oficial correspondiente, con previa sujeción a información pública (art. 40).

Del mismo modo, esta Ley 3/2009, regula la aprobación de <<Referentes o Modelos Selvícolas>>, entendiéndolos como tales a la relación ordenada y cuantificada de las actuaciones forestales a llevar a cabo para garantizar una gestión forestal sostenible de las diferentes formaciones en montes de superficie inferior a 100 hectáreas, así como los procedimientos de adhesión a los mismos que conlleven un compromiso de seguimiento por parte de sus titulares. Dichos referentes selvícolas tendrán la consideración de instrumentos de ordenación forestal (art. 40 bis).

Todos estos ejemplos normativos, parten de un concepto de planificación, entendida en sentido amplio, como una vía para fomentar la implantación de técnicas adecuadas en la gestión forestal. Con este planteamiento se desvincula la <<planificación forestal>> de la <<Programación de Actuaciones>>, reduciéndola a la simple adopción de determinadas pautas o modelos de gestión forestal³⁹. En esto se materializaría la llamada <<planificación subsidiaria>>. Con la adhesión a esta planificación subsidiaria, el titular del terreno forestal se compromete al cumplimiento de determinadas condiciones técnicas en su gestión y, como contrapartida, se ve beneficiado en determinados procedimientos administrativos. Quizás ésta sea una solución ponderada para conjugar el adecuado aprovechamiento de los recursos forestales con la conservación de los valores naturales, y al mismo tiempo la puesta en valor de los montes, con las consecuencias tan favorables que ello puede tener de cara a la prevención de los incendios forestales⁴⁰. La simplicidad y menor coste, hará

³⁸ Nótese que las denominadas <<normas forestales>>, reguladas en la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León, tienen un grado de vinculación mayor que las alternativas consideradas en el referente técnico de los PORF de la comarca de Almazán y de la provincia de Valladolid (antes analizados en este trabajo), ya que son obligatorias para todos los montes, que no disponen de instrumento de planeamiento u ordenación forestal en vigor. El carácter obligatorio de estas normas pueden dificultar su elaboración, ya que deben ser adecuadas para todo tipo de situaciones, cosa que no ocurre con los sistemas de adhesión del PORF de la comarca de Almazán y de la provincia de Valladolid. Sobre este aspecto vid. BENGUA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

³⁹Vid. BENGUA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

⁴⁰ La propiedad forestal debe resultar rentable económicamente para su propietario, y con ello se logrará su mejor conservación: <<el monte rentable no arde>>.

menos necesarios muchos incentivos administrativos para los propietarios de montes, y por ello, puede suponer una buena oportunidad para que a un número considerable de nuevos montes privados se les aplique buenas prácticas forestales.

Estas fórmulas de <<planificación subsidiaria>> o <<Sistemas de Adhesión>>⁴¹, tienen visos de ser consagradas con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan.

A la par de las reformas anteriormente expuestas, en la normativa autonómica más reciente⁴², se adoptan también medidas para posibilitar a los selvicultores que puedan agrupar las pequeñas superficies forestales para su ordenación y gestión conjunta. Para este fin se articulan medidas para propiciar la agrupación de terrenos forestales con dimensiones eficientes para su gestión mediante nuevas figuras societarias o comunitarias de gestión forestal compartida.

Con todo ello, la Administración forestal autonómica busca facilitar a los propietarios de montes pequeños un uso múltiple y sostenible de sus recursos forestales, poniéndolos en valor, además de dar soporte a la creciente demanda de certificación forestal. Téngase en cuenta que el primer requisito que exige la Certificación Forestal es que el monte cuente con un plan de gestión, es decir, que se trate de un monte ordenado.

2. Otras medidas para revitalizar e impulsar la gestión sostenible e integral de los montes españoles adoptadas por las Comunidades Autónomas y por el Estado

La propiedad forestal privada debe resultar rentable económicamente para su propietario, para animar a su mantenimiento y conservación, sin necesidad de una dependencia fatal, sobre todo en los tiempos de crisis que corren, de las subvenciones y ayudas. Para ello se requiere obtener tanto beneficios económicos del uso y aprovechamiento de múltiples recursos forestales (madera, biomasa, plantas silvestres, setas o caza), como las legítimas compensaciones económicas que correspondan por la prestación o el incremento de diversos servicios ambientales (hidrológicos, biodiversidad, fijación de carbono), paisajísticos y recreativos (disfrute de la naturaleza y el paisaje), es decir, por sus externalidades de interés general. Con

⁴¹ Adhesión a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada (Vid. art. 44)

⁴² Esta posibilidad de agrupación está presente además de en la normativa forestal de Cataluña y Galicia, en otras normas forestales autonómicas de última generación (vid. art. 66.4 de la Ley 15/2006, de 28 diciembre, de Montes de Aragón; art. 38.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León) y en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014).

este fin en la normativa forestal autonómica de última generación se están adoptando medidas que se centran especialmente en los siguientes puntos⁴³:

- 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 rural⁴⁴.
- Fomento del asociacionismo forestal (las Sociedades Forestales).
- Apoyo a la Certificación Forestal⁴⁵.
- Simplificación de los procedimientos de administración forestal⁴⁶.

⁴³ Muchas de estas medidas se encuentran recogidas en las propuestas sobre <<gestión forestal>>, presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013.

⁴⁴ 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, que configuró el 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 proyectos 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 Proyecto de Ley 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).

⁴⁵ Tanto el legislador estatal como el autonómico apuestan por la Certificación Forestal, pero su aplicación dista mucho de ser mayoritaria; muy al contrario el porcentaje de montes certificados es muy bajo, la razón sobre todo proviene del hecho de que para que la gestión de un monte se pueda someter a este proceso de certificación es requisito indispensable que se trate de un monte ordenado, es decir, que cuente con un proyecto de ordenación vigente. Este requisito hace muy difícil que la mayoría de los montes privados puedan adherirse a un sistema de certificación forestal, pues la gran mayoría de los montes privados, hoy por hoy, carecen de ordenación. Una de las vías para corregir esta situación, es la promoción de instrumentos de planificación colectiva de montes privados, para que puedan acceder a los instrumentos de certificación. En este sentido, la entidad PEFC España, ha promovido proyectos Pilotos, como <<Desarrollo Forestal Sostenible 2013>>, se trabaja en el desarrollo de nuevos instrumentos de planificación colectiva, con el fin de promover la gestión forestal sostenible mediante la certificación forestal como herramienta de ecoinnovación del sector forestal. Este Proyecto Desarrollo Forestal Sostenible tiene una duración de 4 años, con comienzo en el año 2010. El proyecto piloto ha centrado su área de actuación en las “zonas rurales a revitalizar” situadas a lo largo de la cornisa cántabra caracterizadas por presentar un alto porcentaje de superficie forestal arbolada y ratios elevados de micro propiedad forestal que dificulta aún más la gestión sostenible de las masas. Estas zonas son: Lugo Central, Montaña Lucense, Occidente Asturiano, Oriente Asturiano, Montaña Occidental Cántabra, Montaña Oriental Cántabra, Burgos Norte y Palencia Norte. Vid SALVADOR DEL POZO, M.; NORIEGA BRAVO, A.; PÉREZ OLEAGA, A.: Planificación colectiva. Desarrollo Forestal Sostenible, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

- Flexibilización y agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales⁴⁷.
- Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa⁴⁸.

⁴⁶ Así, por ejemplo, una de las finalidades que persigue la Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, es la simplificación de trámites administrativos en diversos procedimientos. Se simplifican algunos procedimientos administrativos, como los relativos a la circulación con vehículos a motor en montes catalogados, las modificaciones sustanciales de la cubierta vegetal, los aprovechamientos de leñas y de choperas en montes privados y las repoblaciones forestales en fincas privadas. Así, la autorización administrativa exigida hasta ahora se sustituye por una comunicación previa por parte de los interesados a la Administración pública en determinados supuestos de actuaciones en montes públicos no catalogados y privados. Del mismo modo, téngase en cuenta la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (art. 29). Esta simplificación ya está presente en la modificación de la Ley Básica de montes de 2003, por la Ley 10/2006, de 28 de abril, en cuyo art. 37 se establece que cuando se trate de un monte ordenado, el titular de la explotación del monte únicamente tendrá que notificar a la Administración competente previamente el aprovechamiento. En el caso de no existir instrumentos de ordenación o PORF, los aprovechamientos requerirán autorización.

⁴⁷ La escasa flexibilidad de los procesos de licitación de los productos forestales es una de las más importantes barreras para la movilización de madera y leña. La industria forestal y los propietarios forestales demandan más estabilidad en cuanto al suministro o venta, respectivamente, de productos maderables o leñosos así como mayor agilidad en los procesos de licitación y adjudicación de los lotes. Así por ejemplo, La Ley 3/2009, de 6 abril, de Montes de Castilla y León, regula en su art. 47 medidas para la agilización de los procedimientos de enajenación. Medidas en este sentido también se han adoptado por la normativa forestal de Navarra, vid. sobre ello, OLABE VELASCO, F. y BAEZA OLIVA, E.: Adecuación de la legislación a las necesidades del sector forestal en la Comunidad Foral, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz. El actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), regula la figura de los contratos públicos de aprovechamientos forestales.

⁴⁸ La biomasa forestal representa una alternativa viable de futuro para movilizar recursos forestales inmovilizados o infrautilizados y obtener beneficios económicos para los montes. Algunas Comunidades Autónomas han aprobado medidas para fomentar la valorización de la biomasa forestal. Así, por ejemplo, el Decreto 13/2013, de 26 de febrero de Extremadura, por el que se regula el procedimiento administrativo para la realización de determinados aprovechamientos forestales, establece el régimen de los cultivos energéticos forestales y crea el Registro de Cultivos Energéticos Forestales, con el que se pretende solventar las dificultades para certificar el origen y sostenibilidad de la biomasa forestal con fines energéticos. De igual forma, se ha aprobado el Programa de Movilización de los Recursos Forestales en Castilla y León (2014-2022). Por último, ha de tenerse también en cuenta el Decreto 50/2014, de 10 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos y micológicos en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia y el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Empresas del Sector Forestal. En el ámbito estatal, se adoptan medidas de especial importancia para la puesta en valor de la biomasa forestal en el << Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal >>, aprobado por el Estado en enero de 2014, y que se trata más adelante en este trabajo. Sobre

- Impulso a la <<cadena monte-industria>>⁴⁹: Investigación, información y participación. Creación de una plataforma intersectorial que sirva de nudo de enlace y posibilite la participación.
- Apoyo a proyectos para la aplicación de sistemas de Pago por Servicio Ambiental (PSA)⁵⁰.

Y todas estas medidas deben enfocarse para ser incluidas, en la mayor proporción posible, en el marco de los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2015-2020, mediante la incorporación de explotaciones agroforestales como núcleos dinamizadores del desarrollo rural⁵¹, y ello sin desatender las posibilidades que la nueva PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos), que prevé para pago <<verde>> (greening) el 30% de la dotación nacional.

el potencial de la bioenergía forestal vid. FERNÁNDEZ DEL POZO, L., 2014: La gestión forestal frente a un nuevo contexto energético, *Ambienta* núm. 108, págs. 80 a 92.

⁴⁹ Concepto definido en el art. 99.1 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia.

⁵⁰ Es crucial la valoración de activos ambientales del patrimonio forestal y el pago compensatorio por servicios ambientales. Para ello nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales y la Custodia del Territorio. Hoy en día se está promoviendo y ya hay proyectos en marcha de pago a los terrenos forestales por dos externalidades ambientales: el monte como sumidero de carbono y el monte como regulador del recurso hídrico. En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono (ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como <<huellacero>> y el <<Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE)>>, en el marco de la silvicultura de carbono). En lo concerniente al monte como regulador del recurso hídrico, ha de señalarse que en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, se está estudiando su implementación, a partir de las previsiones recogidas en la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (vid. PALERO MORENO, N.; BAIGES ZAPATER, T.: Primera aproximación a la implementación de un sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en relación al agua y a la gestión forestal de montes privados en Cataluña, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz). Sobre esta materia Vid. SARASÍBAR IRIARTE, M. 2007, *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona y RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. 2013: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), 82-127.

⁵¹ Articulándose medidas específicamente dirigidas al sector forestal, mediante la integración de acciones de mejora de las condiciones sociales y productivas de las comarcas forestales. La programación de estas medidas se podrían ceñir: en la prevención de incendios forestales; restauración de terrenos forestales degradados; movilización de la biomasa forestal para usos energéticos; fomento de las agrupaciones de propietarios forestales; mejora de infraestructuras de las fincas forestales; soporte a iniciativas productivas para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales; apoyo a la transformación y comercialización de productos forestales, y, por último, incrementar al mismo tiempo el valor medioambiental y socioeconómico de los ecosistemas forestales.

En esta línea, coincidiendo con el nuevo período de programación de desarrollo rural que se abre en el ámbito Europeo (con el horizonte temporal 2014-2020)⁵², el Estado ha adoptado en enero de 2014, como medida para “impulsar con especial intensidad las medidas forestales, como parte integrante del desarrollo rural”, <<El Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal>>, como primera iniciativa aprovechando el cambio de orientación del Segundo pilar de la PAC y atraer fondo FEADER para medidas de conservación, protección y mejora del medio natural⁵³.

⁵² Vid. Reglamento (UE) núm. 1305/2013, del Parlamento Europeo y del 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) núm. 1698/2005, del Consejo.

⁵³ Dicho Plan tiene como objetivos aprovechar la capacidad del sector forestal para impulsar la actividad socioeconómica y contribuir a la diversificación de la actividad económica del medio rural. Asimismo, busca incrementar el número de empleos relacionados con la actividad forestal, así como mejorar la renta de los trabajadores del sector forestal y las condiciones de vida de los habitantes del medio rural vinculados a esta actividad. También tiene como finalidad aumentar el número de explotaciones forestales ordenadas y gestionadas, incrementar la dimensión de la propiedad forestal y lograr superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible, además de contribuir a elevar el valor añadido de los productos forestales y aumentar la demanda de los mismos. Para ello, se han definido 85 medidas, con la intención de priorizar las que contribuyan a desarrollar cuatro ejes fundamentales: 1) Comprometer un presupuesto mínimo de la programación FEADER para medidas forestales y definir las de manera útil para conseguir los objetivos del Plan; 2) Apoyar la valorización energética de la biomasa; 3) respaldar el asociacionismo y las organizaciones de productores para la movilización de los productos forestales; y 4) Impulsar la transformación, diferenciación y diversificación del uso de los aprovechamientos forestales. Estas medidas se englobarán en dos tipos de iniciativas. Por una parte, las que se deberán realizar dentro del ámbito de funcionamiento de la Administración, como el diseño de la programación, el desarrollo de la normativa sobre propiedad forestal, la gestión sostenible de los terrenos forestales, la regulación fiscal, la coordinación entre las administraciones o el impulso de la cultura forestal de la sociedad a través de la información y la divulgación. Y, por otra parte, se encuentran las iniciativas para las que se requiere una participación activa del sector, relacionadas con el aprovechamiento y movilización de los productos forestales y los sectores económicos, y las destinadas a mejorar la formación y la cualificación de los trabajadores, favoreciendo la capacitación profesional, la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas del sector. Este Plan coordinador se enmarca en el Plan para la Diversificación de la Actividad Económica del Medio Rural, cuyo objetivo es mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con el desarrollo sostenible.

IV. Acomodo de las medidas dirigidas al sector forestal hasta ahora impulsadas por el Estado y las Comunidades Autónomas a la PAC 2015-2020. Apuntes para seguir avanzando en la configuración de un modelo estatal de gestión forestal sostenible e integral, que parta de una concepción de los montes como infraestructuras verdes estratégicas.

1. Cuestión Preliminar

La Unión Europea (UE) no dispone de Política Forestal Común, porque el Tratado de la UE no la considera de su competencia. Sin embargo, declara en su Política de Desarrollo Rural⁵⁴ que la agricultura y la silvicultura son decisivas para la utilización de las tierras y la gestión de los recursos naturales de las zonas rurales⁵⁵. En cambio, la Unión Europea sí ha fijado unos valores y objetivos comunes para los bosques europeos, que se reflejaron en la Estrategia Forestal Europea de 1998, y que se han visto reforzados en la nueva Estrategia Forestal, cuyo objetivo es establecer los principios fundamentales para fomentar la gestión forestal sostenible-integral, mejorando la competitividad y la creación de empleo, en particular en las zonas rurales, al tiempo que se garantice la protección y la prestación, por parte de los bosques, de los servicios ambientales que demanda la sociedad.

La vigente política de desarrollo rural está definida en la nueva Política Agraria Común (PAC 2015-2020)⁵⁶, a la que destinará el 34% del presupuesto de la UE, que mantiene la estructura de dos Pilares. Con medidas anuales obligatorias de aplicación general en el Primer Pilar (que regula los <<pagos directos>>, ahora <<pagos básicos>>), financiado en exclusiva por la Unión Europea, complementadas por medidas voluntarias mejor adaptadas a las especificidades nacionales y regionales, en el planteamiento de programación plurianual del Segundo Pilar (medidas de desarrollo rural, fondo FEADER), cofinanciados por la Unión Europea, y los estados miembros (en el caso de España, cofinanciado por el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo admisible también la cofinanciación privada).

⁵⁴ Aunque la contribución de las políticas comunitarias al sector forestal no se limita sólo a la política de desarrollo rural, sí ha de decirse que la gran mayoría de los recursos europeos para el sector forestal provienen de dicha política de desarrollo rural (alrededor del 90% del total).

⁵⁵ Téngase en cuenta que los bosques y otras áreas boscosas representan un 42% de la superficie forestal de la UE. Por ello sería impensable una política de desarrollo rural que no los considerase.

⁵⁶ Muy conectada con la Estrategia Europea 2020.

2. Medidas ambientales con incidencia en los bosques del Pilar I: condicionalidad y Greening (pago ecológico o pago verde).

En la nueva PAC 2015-2020, el régimen de pago directo (pago básico⁵⁷) a los agricultores (incluidos los selvicultores) tiene una orientación más medioambiental. Todos los pagos directos (pago básico) están sujetos a la ecocondicionalidad ambiental, pero además ha de tenerse en cuenta que ligado al pago básico se regula un pago verde o ecológico para los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (Greening), al que se destinará el 30% del límite máximo nacional anual⁵⁸, y por último se contempla un pago a los agricultores de zonas con limitaciones específicas naturales (se concede en zonas con desventajas naturales, y complementa a la ayuda existente en virtud del desarrollo rural)⁵⁹.

La ecocondicionalidad⁶⁰ supone que de forma obligatoria todos los agricultores y selvicultores que reciben pagos directos debe cumplir los <<requisitos legales de gestión>>⁶¹ que impone la Unión Europea y las normas en materia de <<buenas condiciones agrarias y medioambientales⁶²>> de la tierra establecidas en el Derecho

⁵⁷ Que remplaza el hasta ahora <<régimen de pago único>>, por lo que desaparecerán los tradicionales derechos históricos, siendo de aplicación a partir de ahora lo que se ha denominado la “tasa plana”. En España se ha decidido que el actual régimen de pago básico se aplique a Nivel Regional. La PAC 2015-2020 ha previsto reducir progresivamente el pago directo (pago básico) a los grandes beneficiarios (<<capping>>), asegurando, además, que únicamente sean beneficiarios del pago directo los agricultores activos.

⁵⁸ Se trata de un pago desacoplado (no vinculado a la producción) y de régimen obligatorio (de aplicación obligatoria en todos los Estados Miembros).

⁵⁹ Se trata de un pago desacoplado (no vinculado a la producción) y de régimen voluntario (aplicable a elección de los Estados Miembros). Esta medida tiene su complemento en una medida paralela sobre zonas desfavorecidas, por limitaciones naturales u otras limitaciones específicas en el Pilar II, reguladas en el 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.

⁶⁰ Vid. el art. 93 del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo. FONDOS FEAGA y FEADER).

⁶¹ Estos requisitos legales de gestión se encuentran regulados en un conjunto de normas europeas relacionadas con el medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal y vegetal y el bienestar animal. Como por ejemplo, la protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias; o la conservación de aves silvestres, hábitats naturales y la flora y la fauna silvestres, etc.

⁶² Estas buenas prácticas agrícolas y medioambientales son un conjunto de prácticas agronómicas que se deben respetar para proteger los suelos, las superficies agrícolas, incluyendo los pastos permanentes, y los hábitats. Como pueden ser: el mantenimiento del nivel de materia orgánica en el suelo incluida la prohibición de quemar rastrojos; creación de franjas para protección de márgenes de los ríos, cobertura mínima del suelo, etc. Téngase en cuenta que en 2015 y 2016, las normas de condicionalidad también incluirán el mantenimiento de pastos permanentes. Aunque no se aplicará a tierras dedicadas a pastos permanentes que vayan a ser forestadas, siempre que esta forestación sea compatible con el medio ambiente y

interno de los Estados miembros, que figuran en el Anexo II del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo (FONDOS FEAGA y FEADER).

Por su parte, el Greening o pago verde (Fondo FEAGA), se destina para pagar buenas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, aprobadas por las Comunidades Autónomas y aplicadas por los agricultores o selvicultores, que van más allá de la condicionalidad (o del componente ecológico obligatorio de los pagos directos). Dichas buenas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente se han concretado en las siguientes⁶³: 1) Diversificación de cultivos; 2) Pastos permanentes⁶⁴ y 3) Superficie de interés ecológico (SIE)⁶⁵. Estas prácticas deben

con la exclusión de las plantaciones de árboles de Navidad y de especies de crecimiento rápido cultivadas a corto plazo (Vid. art. 93 del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, de 17 de diciembre, referido a la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 352/78, (CE) núm. 165/94, (CE) núm. 2799/98, (CE) núm. 814/2000, (CE) núm. 1290/2005 y (CE) núm. 485/2008 del Consejo. FONDOS FEAGA y FEADER).

⁶³ Vid. art. 43 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo.

⁶⁴ En el caso español su cumplimiento se comprobará contabilizando la superficie de pastos a nivel nacional y no individual. Para ello, cada año el MAGRAMA calculará la proporción entre: La superficie declarada dedicada a pastos permanentes y la superficie agraria declarada total. En el caso de que esta proporción disminuya en más de un 5% con respecto a la proporción del año 2015, que se tomará como proporción de referencia, se deberán tomar medidas para restaurar el nivel de referencia de pastos permanentes. Estas medidas sí afectarán a los agricultores o ganaderos a título individual. Así, cuando hayan tenido lugar conversiones de pastos permanentes a otros usos (tierra de cultivo), los agricultores que tengan a su disposición las superficies que hayan sido convertidas tendrán la obligación de restaurar esas superficies nuevamente como pastos. En tal caso, la autoridad competente de la comunidad autónoma comunicará la obligación de efectuar dicha reconversión, que deberá llevarse a cabo antes de la fecha de presentación de la solicitud única para el año siguiente.

En ningún caso, los pastos permanentes situados en zonas cubiertas por las Directivas 92/43/CEE, relativa a hábitats naturales, fauna y flora silvestre; y 2009/147/CEE, relativa a las aves silvestres, que se designen como “medioambientalmente sensibles” podrán convertirse a otros usos, ni labrarse, ni efectuar en ellos labores más allá de las necesarias para su mantenimiento. Este límite no se aplicará en caso de fuerza mayor o circunstancias excepcionales. Vid. art. 45 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo.

⁶⁵ Cuando la explotación cuente con más de 15 hectáreas de tierra de cultivo, al menos, el 5% de dicha tierra de cultivo y de las superficies que hayan sido forestadas en el marco de programas de desarrollo rural, si las hubiera, estará dedicada a alguna de las cuatro categorías

consistir en actuaciones simples, generalizadas, anuales, e irán más allá de la condicionalidad.

Los selvicultores pueden acogerse con claridad a dos de estas medidas de Greening (al que, recordemos, los estados deben destinar el 30% del presupuesto total del Pilar I): al mantenimiento de pastos permanentes en los montes, y, por supuesto, al mantenimiento de superficies de interés ecológico, dado que el propio Reglamento 1307/2013, destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales.

de SIE por las que España ha optado. El porcentaje del 5% de SIEs se aplicará sobre la tierra de cultivo total declarada por el agricultor, tanto si se dispone de derechos de pago básico para toda esa superficie como para una parte. Además, si hubiera en la explotación superficies forestadas en el marco de programas de desarrollo rural, éstas también se tendrán en cuenta en el total sobre el que se aplica dicho 5% mientras dure el compromiso adquirido por el agricultor.

Se considera SIE a las siguientes categorías de superficies:

- a) Las tierras en barbecho que no se dediquen a la producción durante, al menos, nueve meses consecutivos desde la cosecha anterior y en el período comprendido entre el mes de octubre del año previo al de la solicitud y el mes de agosto del año de la solicitud.
- b) Las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno que describiremos a continuación.
- c) Las superficies forestadas en el marco de los programas de desarrollo rural, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, con el artículo 43 del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, o con arreglo al artículo 22 de Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, durante el transcurso del correspondiente compromiso adquirido por el agricultor.
- d) Las superficies dedicadas a agrosilvicultura que reciban, o hayan recibido, ayudas en el marco de los programas de desarrollo rural, en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de 5 septiembre de 2005, o del artículo 23 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, o de ambos. Para la medición de las hectáreas que computarán como SIE, se han establecido unos factores de ponderación según el beneficio medioambiental que reporta cada una de las categorías de SIE.

En el caso de las cuatro categorías seleccionadas por España, en tres de ellas el factor de ponderación es igual a la unidad (barbecho, superficies forestadas y superficies dedicadas a agrosilvicultura). Por lo que la superficie declarada se computará íntegramente como SIE. Mientras que las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno se multiplicarán por un factor igual a 0,7. De tal manera que se necesitarán 1,43 ha de cultivos fijadores de nitrógeno para contar con 1 ha de SIE.

Con excepción de las superficies forestadas, las SIEs deberán estar situadas en las tierras de cultivo de la explotación. Es decir, no se contabilizan SIEs en superficies declaradas como pastos permanentes o como cultivos permanentes.

Del mismo modo, el pago verde también se aplica a las explotaciones agrícolas situadas en zonas Natura 2000⁶⁶, y siempre a los sistemas de agricultura ecológica, que se beneficiará automáticamente de este pago ecológico⁶⁷.

Para facilitar el cumplimiento de la econdicionalidad y el Greening, todos agricultores tendrán acceso al Sistema de Asesoramiento a las Explotaciones, y además, los pequeños agricultores gozarán de un régimen simplificado⁶⁸. Para garantizar el correcto cumplimiento de la normativa europea en esta materia se articula un sistema de verificación.

3. Pilar II: objetivos de la política de desarrollo rural con incidencia en el sector forestal o selvícola.

En la nueva PAC 2015-2020 se ha producido una ampliación de las medidas forestales en el Pilar II (fondo FEADER), siendo la gestión forestal sostenible una de las prioridades del desarrollo rural, pues se considera la silvicultura parte integral de la política de desarrollo rural de la UE, tal y como queda consagrada en la nueva Estrategia Forestal Europea.

La política de desarrollo rural acompaña y completa los pagos directos y las medidas de mercado y contribuye, de este modo, a conseguir los objetivos de la PAC.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), a través del cual se financia la política de desarrollo rural, contribuirá a la Estrategia Europa 2020 (en busca de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) desde dos perspectivas: Por un lado, fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión Europea, como complemento de los demás instrumentos de la PAC, la política de cohesión y la política pesquera común; Y, por otro lado, contribuirá para que el sector agrícola de la UE sea más equilibrado desde el punto de vista territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, y más innovador.

⁶⁶ Vid. art. 43.10 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo.

⁶⁷ Vid. art. 43.11 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 637/2008 y (CE) núm. 73/2009 del Consejo.

⁶⁸ Dicho Régimen Simplificado para pequeños agricultores supone una disminución de obligaciones de los agricultores relativas a: El pago ecológico; la condicionalidad, y los controles. De tal forma, que los agricultores que formen parte de este régimen estarán exentos de cumplir con las nuevas normas de condicionalidad y con las incluidas en el pago ecológico.

Por ello, los objetivos⁶⁹ que ha marcado la PAC 2015-2020 para la ayuda al ámbito rural son: 1). La competitividad de la agricultura; 2). La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades⁷⁰ de desarrollo rural de la Unión Europea, recogidas en el 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). Todas estas prioridades contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo⁷¹.

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 silvicultura⁷²>> y << 5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, en el de los alimentos y el silvícola>>⁷³.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ El nuevo periodo de programación se articula entorno a las 6 prioridades siguientes:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación.
2. Fomentar la competitividad.
3. Mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Estas prioridades, con sus correspondientes indicadores de objetivos, serán la base de la programación del desarrollo rural.

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.

⁷¹ 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.

⁷² Haciendo especial hincapié en: Restaurar y mantener la biodiversidad (en particular, las zonas incluidas en Natura 2000, zonas con limitaciones naturales u otras específicas como los sistemas agrarios de gran valor natural), así como el estado de los paisajes europeos; Mejorar la gestión del agua, incluyendo la gestión de fertilizantes y pesticidas; y Prevención de la erosión y mejora de la gestión del suelo.

⁷³ Poniendo el acento en los siguientes puntos: Lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura; lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos; Facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos, residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía; Reducir las emisiones de óxido nítrico y metano de las actividades agrícolas; y Fomentar la captura de carbono en los sectores agrícola y silvícola.

De acuerdo con estas seis prioridades marcadas para la política de desarrollo rural, el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 prevé destacadas medidas forestales a las que ha de destinarse un 30% del presupuesto FEADER, para aspectos medioambientales y acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, que persiguen los objetivos de una <<gestión forestal sostenible>>.

Lo primero que ha de resaltarse respecto de dichas medidas forestales es que es requisito indispensable para su aplicación que los beneficiarios cuenten con un plan de gestión o instrumento equivalente, para todos los montes superiores a una determinada superficie, que los diferentes estados miembros deben fijar, como ya se trató anteriormente en este trabajo. Todo ello contribuye a señalar la principal importancia de que los montes se encuentren ordenados, por lo que es necesario seguir profundizando en todos los esfuerzos normativos y estratégicos ya expuestos en este trabajo, dirigidos al fomento de la ordenación de los montes privados, y en especial, a los de pequeño tamaño, que en su gran mayoría, a día de hoy, no cuentan con ningún instrumento de gestión forestal.

Abundando en ello, ha de destacarse, del mismo modo, respecto de dichas medidas forestales, que los beneficiarios que implementen proyectos integrados, tendrán mayor valor añadido. Los Proyectos integrados son los que se aplican a través de varias medidas, teniendo mayor porcentajes de apoyo, sin superar el 90%⁷⁴, dicho proyecto integrado podrá basarse en un Plan de Gestión Forestal para explotaciones con una superficie mayor que el límite fijado en el Plan de Desarrollo Rural⁷⁵.

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 no hay ningún inconveniente para seguir aplicando la definición de <<Monte>> recogido en el art. 5.1 de la ley Básica de montes estatal 43/2003⁷⁶: “A los efectos de esta Ley, se

⁷⁴ Vid. el art. 18 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.

⁷⁵ Vid. los arts. 27, 36 y 46.2 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.

⁷⁶ Vid. el art. 2.1.r) 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, que recoge la siguiente definición de <<bosque>>: “una zona de tierra de una extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de más de 5 metros de altura y una cubierta de copas de más de un 10 %, o árboles que puedan alcanzar tales valores in situ, sin incluir la tierra que se destine predominantemente a uso agrícola o urbano, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 2”. No obstante, ha de tenerse en cuenta que en el apartado 2, del propio artículo 2, se dispone que: “Un Estado miembro o región podrá optar por aplicar una definición de «bosque» distinta a la del apartado 2, letra r) basada en el derecho nacional o sistema de clasificación nacional vigentes. Los

entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, protectoras, productoras, paisajísticas o recreativas”.

Estas medidas forestales, recogidas en el PILAR II de la PAC 2015-2020, se concretan en las que siguen:

- *Forestación y creación de superficies forestales*⁷⁷.

Esta medida ya es clásica en la PAC, pues viene siendo aplicada desde el año 1988, en el que la Comisión redacta el documento denominado "Estrategia y Acción de la UE en el sector forestal", de 23 de septiembre de 1988. En dicho documento también se incluía el denominado "Programa de Acción Forestal" (inicialmente previsto para los años 89-92, y posteriormente prorrogado), en el que se priorizaba como focos de atención de la Unión cinco áreas: la repoblación de tierras agrícolas; el desarrollo y valorización de los bosques en zonas rurales; un programa específico para el corcho; la protección del bosque y unas medidas de acompañamiento). A partir de este documento la Unión Europea aprobó un conjunto de normas (Reglamentos, Directivas y Decisiones sobre la materia), que en jerga comunitaria se ha llamado el "paquete forestal", aunque se trataban de medidas de acompañamiento a la PAC. Estas normas constituían acciones comunitarias en el sector forestal, que tenían por objetivo contribuir a remediar la profunda crisis de la agricultura a través del fomento de acciones en los bosques que diversificaran las actividades de las personas que trabajan en la agricultura, posibilitando de esta manera una mejor utilización de la mano de obra en la agricultura y creando alternativas de renta; al mismo tiempo que se contribuía a la conservación y mejora del suelo, la fauna, la flora y las aguas en general, y se favorece el desarrollo de los ecosistemas forestales favorables para la agricultura⁷⁸.

Estados miembros o las regiones consignarán la definición en el Programa de Desarrollo Rural”.

⁷⁷ Vid. el art. 22 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.

⁷⁸ Estas normas son: Reglamento (CEE) 1609/1989, de 29 de mayo, por el que se modifica en materia de repoblación forestal de las superficies agrarias, el Reglamento (CEE) 797/85, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias; Reglamento (CEE) 1610/1989 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CEE) 4256/1988, en lo relativo a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad; Reglamento (CEE) 1611/1989 del Consejo, de 29 de mayo, relativo a la aplicación del artículo 7 del Reglamento (CEE) 355/1977 en el sector del corcho, por el que se amplían a los productos forestales la acción común de mejorar la comercialización e industrialización de los productos agrarios; Reglamento (CEE) 1612/1989 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen medidas provisionales para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos silvícolas; Reglamento (CEE) 1613/1989 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se modifica el Reglamento (CEE)

Volviendo a la normativa vigente, se pueden beneficiar de esta medida de *forestación y creación de superficies forestales*, los propietarios y arrendatarios privados y los municipios o entidades públicas, pero en este caso no se paga la prima compensatoria. El objeto de la medida es la plantación de especies forestales en tierras agrícolas o no, incluyendo la reforestación, con la obligación de establecimiento y mantenimiento durante un periodo de 12 años (desbroces, clareos, reposición de

3528/ 1986, relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra la Contaminación atmosférica; Reglamento (CEE) 1614/1989 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 3529/ 1986, relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra los incendios; Reglamento (CEE)1615/1989 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal (EFICS); y, Decisión 89/367/CCE, del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por la que se crea un Comité Forestal Permanente, para información y cooperación recíproca en materia forestal de los países miembros y para informar a la Comisión. La aprobación de este conjunto de normas se produjo en el primer semestre de 1989, bajo la Presidencia española de la Comunidad y ello no fue una simple casualidad, sino todo lo contrario; se puede afirmar que en la aprobación de estas normas jugó un papel esencial la Presidencia española que desde un primer momento fijó como uno de sus objetivos prioritarios el sector forestal y, además, defendió durante la discusión de la estrategia que en su tratamiento primara un enfoque medioambiental que parta de una concepción del bosque como ecosistema y como valor ambiental. Sobre el proceso de aprobación del "Paquete Forestal" Vid. LLOMPART BOSCH, M.d.I. D.1990: Política Forestal y política medioambiental en la Comunidad, Revista de Derecho Agrario y Alimentario núm. 16, págs. 24 y ss.; DELGADO DE MIGUEL, F.J 1992: Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología, Pamplona, pág. 214; ERREJÓN, J.A. 1989: La política comunitaria para la conservación de la naturaleza, Revista de Estudios Agro-Sociales, núm. 148, págs. 32 y ss.; ESTEVE PARDO, J. 1995: Realidad y Perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional), ed. Civitas, pág.166; y MORENO MOLINA, J.A.1998: La protección ambiental de los bosques, ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, pág.39.

En España, conforme a los Reglamentos Comunitarios, se dispuso por Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece el régimen de ayudas para la forestación de superficies agrarias, mantenimiento de las nuevas masas y otras operaciones (mejoras de arconocales y dehesas). Define el Real Decreto en su art. 7 las superficies agrarias que pueden recibir ayudas para la forestación y para el desarrollo y aprovechamiento de los bosques. Dice el citado artículo: <<Se consideran superficies agrarias, las tierras que hayan sido objeto de una utilización agraria en el último decenio y sean susceptibles de forestación. Dichas tierras serán las comprendidas en alguno de los apartados siguientes: <<1. Tierras ocupadas por cultivos herbáceos (tierras arables); 2. Barbechos y otras tierras no ocupadas; 3. Huertos familiares; 4. Tierras ocupadas por cultivos leñosos (frutales, viñedo, olivar, agrios, etc.).5. Prados naturales. 6. Pastizales. 7. Los montes de alcornocal. 8. Monte abierto y dehesas, siempre que las copas del arbolado no cubran más del 20 % de la superficie y se utilice principalmente para pastoreo.9. Erial a pastos>>. Es evidente que los alcornocales y las dehesas no van a ser objeto de tareas de forestación, sino de tratamientos selvícolas y piscícolas, incluyendo plantaciones de densificación de arbolado existente. Pero aun así, el ámbito territorial de las tareas de restauración se amplió considerablemente, aunque existen solapaciones. Por ejemplo, el matorral subserial ocupa extensiones importantísimas de los eriales a pastos. Vid. MADRIGAL COLLAZO, A. 2003: Ordenación de montes arbolados, Ministerio de Medio Ambiente, pág. 334.

marras; también en zonas regeneradas naturalmente, pero en donde debe de haber plantación). Esta medida en caso alguno es aplicable a cultivos energéticos ni especies aprovechadas en monte bajo (receses) en ciclo corto⁷⁹. En cambio, se pueden apoyar en esta medida el establecimiento de especies arbustivas. En el caso de los terrenos situados en la Red Natura 2000, sólo se podrán realizar repoblaciones en consonancia con los objetivos de conservación de la Red.

En todo caso, los Planes de Desarrollo Rural informará sobre las zonas posibles de repoblación y especies, y, por supuesto el material forestal de reproducción deberá de cumplir con la normativa vigente⁸⁰.

- *Establecimiento de Sistemas Agroforestales*⁸¹.

Pueden beneficiarse de esta medida los propietarios y arrendatarios privados y municipios, montes de la Administración (tanto autonómica, como la Administración General del Estado), siempre que sean gestionados por una entidad privada. Esta medida tiene por objeto establecer sistemas agroforestales incluyendo la mejora de la regeneración natural de los sistemas agroforestales existentes y su estabilidad; por ello esta medida contribuye directamente a los objetivos de la Estrategia Europea 2020, al producir biomasa, regular el ciclo hidrológico, mejorar la calidad de los recursos hídricos, mitigar los efectos del cambio climático y prevenir los incendios forestales.

- *Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios forestales, desastres naturales y catástrofes*⁸².

Los beneficiarios de esta medida pueden ser las Administraciones Públicas titulares de montes, así como los particulares propietarios de montes y sus asociaciones. El objeto de esta medida son acciones e inversiones para prevenir y restaurar el potencial forestal. Del tal forma, esta medida puede incluir:

- Inversiones para la creación de infraestructuras de protección como cortafuegos (también mantenimiento), puntos de agua, pistas forestales, bases

⁷⁹ Aunque sí pueden acogerse a las ayudas en virtud del art. 18 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.

⁸⁰ Vid. el Real Decreto 289/2003, modificado por Real Decreto 1220/2011.

⁸¹ Vid. el art. 23 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.

⁸² Vid. el art. 24 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

aéreas, tratamientos selvícolas, instalaciones de control de IIFF, utilización de ganado para fines preventivos (transporte), cambios en la estructura de la vegetación y equipos de comunicación. Sólo para zonas clasificadas de alto o medio riesgo de incendio, de acuerdo con el Plan de Protección Forestal.

- Restauración del patrimonio forestal dañado.
- Actuaciones preventivas contra plagas y enfermedades, sequías e incendios forestales, en cumplimiento de un Plan o Programa de acción de la Administración⁸³. Se incluyen dentro de estas medidas, las redes de seguimiento de daños y también las inversiones para tratamiento de los productos forestales, como secado madera y tratamiento térmico.
- *Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los sistemas forestales*⁸⁴.

Los beneficiarios pueden ser personas físicas, gestores públicos y privados y sus asociaciones. El objeto de esta medida puede ser tanto las inversiones destinadas al cumplimiento de compromisos contraídos con objetivos ambientales, o como la contraprestación por los servicios ecosistémicos derivados del buen estado de conservación de los bosques. Puede señalarse que en este aspecto, esta medida de contraprestación o pago, puede ser considerada como una suerte de Pago por Servicio Ambiental (PSA)⁸⁵.

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

⁸³ Por lo tanto, previamente las acciones deben estar contempladas en el Plan Forestal, Programa contra desertificación, Programa de Adaptación al Cambio Climático o Planes Hidrológicos.

⁸⁴ Vid. el art. 25 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁸⁵ Sobre los sistemas de Pago por Servicio Ambiental vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. 2013: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), 82-127.

Se trata de una medida muy importante que contribuirá de forma muy importante a la puesta en valor de los montes. La dificultad de esta medida reside en el control de la verificabilidad de la mejora real (adicionalidad) de las masas forestales, por aplicación de estas medidas. Un instrumento para facilitar dicho control puede ser la Certificación de la Gestión Forestal Sostenible⁸⁶.

- *Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales*⁸⁷.

Los beneficiarios pueden ser personas físicas, gestores públicos y privados y sus asociaciones. El objeto de las inversiones es la mejora del potencial forestal o la transformación, movilización y comercialización de los productos forestales para aumentar su valor. Las inversiones pueden ir destinadas a potenciar la Certificación Forestal Sostenible (CFS)⁸⁸, así como para potenciar la puesta en valor de la biomasa forestal para el uso energético⁸⁹, amén de otros productos forestales como la trufa, la

⁸⁶ Vid. el art. 45 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁸⁷ Vid. el art. 26 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.

⁸⁸ Vid. el art. 45 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁸⁹ En el marco del desarrollo rural existen medidas que pueden beneficiar a la biomasa forestal <<en general>> tanto para ser utilizada como materia prima o como fuente energética. Existe un gran debate sobre los beneficios de la biomasa y su contribución a la mitigación del cambio climático. En la actualidad, la biomasa forestal es la fuente de energía renovable más importante y proporciona alrededor de la mitad del consumo total de energía renovable de la UE. El volumen es ya considerable, pero según las previsiones de los Estados miembros en el marco de los Planes de Acción Nacionales para las Energías Renovables, en los próximos años va a haber un aumento y muchos países pronostican un incremento significativo de las importaciones desde fuera de la UE.

La biomasa forestal, como fuente de bioenergía, ofrece a las comunidades rurales la oportunidad de crear nuevos puestos de trabajo sostenibles y la diversificación de los ingresos, pero es preciso evitar posibles impactos negativos de este aumento en su utilización, tanto en los bosques de la UE como en los de terceros países.

La Comisión Europea está analizando todos estos elementos para ver si es necesario proponer algún tipo de criterios para hacer frente a posibles problemas de sostenibilidad. Es un tema muy complejo y delicado en el que se debe escuchar a todas las partes implicadas.

El Comité Forestal Permanente debatió este tema en enero de este año y adoptó una opinión donde enmarca la importancia de la biomasa forestal local para el desarrollo rural, aún que considera que se deben favorecer aquellos usos que proporcionen una mayor contribución al crecimiento, el empleo y el ciclo de carbono, como por ejemplo la madera como materia prima

castaña, el corcho o el piñón. Se trata, por tanto, de una medida que contribuye al impulso de la <<cadena monte-industria>>⁹⁰.

- *Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques*⁹¹.

Los beneficiarios de esta medida pueden ser selvicultores o titulares explotaciones forestales tanto públicas como privadas. Esta medida contempla pagos compensatorios por costes adicionales o pérdida de renta por los compromisos medioambientales contraídos, en aras de los servicios ambientales que ofrecen los montes. Esta medida, es la que más se acerca al concepto de Pago por Servicio Ambiental (PSA)⁹².

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

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

para la construcción. El comité considera que dichos criterios de sostenibilidad deben ser independientes del uso final de la biomasa, y en el caso de que se establezcan, solicita ser asociado en su elaboración.

⁹⁰ Según la FAO, se prevé un aumento del 70% en la demanda de alimentos en 2050. El suelo es cada vez más escaso y un recurso más valioso y hay una fuerte competencia por su uso, que se va a ver incrementada todavía más en el futuro, lo que puede jugar en detrimento de los bosques. Por otro lado, es importante que el aumento de la producción no responda a los patrones de crecimiento del pasado y que considere, en su gestión, aspectos medioambientales, económicos y sociales (en esto consiste la sostenibilidad). Los vínculos entre la productividad, la sostenibilidad ambiental, la distribución de los ingresos a lo largo de la cadena de valor, la salud y toda una serie de otras variables significan que se necesitan enfoques complejos en la utilización del suelo. Para ello, la contribución de la investigación, el desarrollo y la innovación es fundamental, y por esta razón, la comisión europea ha propuesto que la nueva PAC establezca vínculos más fuertes con la investigación.

⁹¹ Vid. el art. 34 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁹² Sobre los sistemas de Pago por Servicio Ambiental vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. 2013: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), 82-127.

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

Otras medidas FEADER muy importantes para la consolidación del sector forestal son las que a continuación se relacionan:

- *Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas*⁹³.

Beneficiarios de esta medida pueden ser agricultores, titulares de montes privados y sus asociaciones, y, en casos justificados, también a otros gestores de tierras. Sólo se concederá para compensar las desventajas derivadas de requisitos que sean más estrictos que las buenas condiciones agrarias y medioambientales previstas en el artículo 94 y en el anexo II 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).

- *Cooperación*⁹⁴.

Los beneficiarios de esta medida pueden ser agricultores, titulares de montes privados y sus asociaciones, y, en casos justificados, también a otros gestores de tierras. El objeto de esta medida es fomentar las modalidades de cooperación, entre al menos dos entidades, para poner en marcha proyectos piloto, desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías agrícolas, ganaderas o forestales, destacándose la elaboración de planes de gestión forestal o la cooperación horizontal y vertical entre los agentes de la cadena de distribución en la producción sostenible de biomasa.

- Por último, ha de hacerse referencia a la medida de *Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (incluido selvicultura)*⁹⁵.

⁹³ Vid. el art. 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

⁹⁴ Vid. el art. 35 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.

⁹⁵ Vid. el art. 28 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.

4. Recapitulación.

Para que los selvicultores o propietarios de los montes puedan beneficiarse de las medidas forestales que prevé la PAC, es requisito indispensable que cuente con un plan de gestión. Este requisito reafirma la urgencia de que se adopten medidas para impulsar que la mayoría de los montes españoles (incluidos los montes privados, aunque sean de pequeño tamaño), cuenten con un plan de gestión o instrumento equivalente.

La exigencia de ordenación de los montes no es nada nuevo; tanto la Ley Básica de Montes de 2003 como la legislación forestal autonómica ya establecen la obligatoriedad de que todos los montes a partir de un mínimo de hectáreas (por lo general, 25 hectáreas) cuenten con un plan de ordenación o instrumento equivalente. Precisamente, esta regulación ha estado motivada, sobre todo, por el intento de trasladar los elementos propios de los montes de utilidad pública a los de gestión privada, con el fin de ejercer mejor la labor de control administrativo sobre las actuaciones forestales en estos terrenos y para dar un marco planificador a los programas de subvenciones de las actuaciones forestales. Siendo sobre todo esta última razón (condicionalidad) lo que justifica la obligación para los propietarios particulares de montes de contar con instrumentos de ordenación⁹⁶, se hace necesario reconsiderar si la necesidad de las exigencias actuales de planificación en el sector forestal privado quedan cubiertas con las medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal, que actualmente se están adoptando por la normativa autonómica de última generación, y recogidas también en el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), consistentes básicamente en la puesta en marcha de la denominada <<planificación subsidiaria>>, a la que se adhiere los titulares de los terrenos forestales.

Todos los ejemplos normativos de <<planificación subsidiaria>>, parten de un concepto de planificación, entendida en sentido amplio, como una vía para fomentar la implantación de técnicas adecuadas en la gestión forestal. Con este planteamiento se desvincula la <<planificación forestal>> de la <<Programación de Actuaciones>>, reduciéndola a la simple adopción de determinadas pautas o modelos de gestión forestal⁹⁷. Por ello, es cuestionable que estos modelos de adhesión a la planificación subsidiaria tengan la suficiente entidad para cumplir el requisito de ordenación del monte que demanda la PAC 2015-2020⁹⁸.

⁹⁶ En este sentido, Vid. BENGUA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

⁹⁷ Vid. BENGUA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LOPEZ, J.M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

⁹⁸ Otra cuestión es que la simplicidad y menor coste de estos instrumentos de ordenación, hagan menos necesarios muchos incentivos administrativos para los pequeños propietarios de montes, y por ello, pueda suponer una buena oportunidad para que a un número considerable de nuevos montes privados se les aplique buenas prácticas forestales, y estén los montes mejor preparados de cara a la prevención de los incendios forestales.

Quizás las medidas más eficaces en esta materia puedan venir mejor de la mano del fomento de las agrupaciones de propietarios forestales (asociacionismo) con apoyo en la cooperación y el asesoramiento. No ha de olvidarse que la gran mayoría de la propiedad forestal privada en España se encuentra muy fragmentada y es de pequeñas dimensiones.

Como ya se ha señalado en este trabajo, en la normativa autonómica más reciente, se vienen adoptando medidas para posibilitar a los selvicultores que puedan agrupar las pequeñas superficies forestales para su ordenación y gestión conjunta. Para este fin se articulan medidas para propiciar la agrupación de terrenos forestales con dimensiones eficientes para su gestión mediante nuevas figuras societarias o comunitarias de gestión forestal compartida.

Con todo ello, la Administración forestal autonómica busca facilitar a los propietarios de montes pequeños un uso múltiple y sostenible de sus recursos forestales, poniéndolos en valor, además de dar soporte a la creciente demanda de certificación forestal. Téngase en cuenta que el primer requisito que exige la Certificación Forestal es que el monte cuente con un plan de gestión, es decir, que se trate de un monte ordenado. De igual manera, el Estado, en <<El Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal>>, adoptado en enero de 2014, recoge como una de sus principales finalidades aumentar el número de explotaciones forestales ordenadas a través del asociacionismo y agrupación de fincas, y lograr de esta manera, superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible.

Pues bien, en esta línea se debería seguir avanzando, dado que estos objetivos de fomento de asociacionismo forestal está en plena sintonía con las medidas forestales recogidas en el Segundo Pilar de la PAC 2015-2020: *Cooperación*⁹⁹ y *Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (incluido selvicultura)*¹⁰⁰.

Pero, la nueva PAC 2015-2020, tanto en su Primer Pilar como en el Segundo Pilar, abre un gran abanico de posibilidades para la consolidación del Sector Forestal en España, que no se agota con las medidas expuestas, muy al contrario, va mucho más allá; advirtiéndose claramente una gran identificación entre las medidas ya puestas en marcha por la Administración autonómica y por la Administración General del Estado y las medidas forestales incluidas en la nueva PAC. Esto hace que nos encontremos ante una oportunidad histórica que no puede ser desaprovechada ni por las Administraciones ni por los diferentes agentes del sector forestal, que han de realizar un importante esfuerzo para facilitar la puesta en marcha de la forma más óptima posible de todas estas medidas, incluyéndolas en los Programas de Desarrollo Rural

⁹⁹ Vid. el art. 35 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.

¹⁰⁰ Vid. el art. 28 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.

financiado por FEADER durante el periodo 2015-2020, así como posibilitar que, en la mayor medida posible, los selvicultores puedan beneficiarse del greening (Primer Pilar).

En este sentido, en el marco de la PAC 2015-2020, se podrían articular las siguientes medidas específicamente dirigidas al sector forestal (medidas que como ya se ha expuesto en este trabajo, prácticamente en su totalidad, ya han sido proyectadas tanto por la normativa de las Comunidades Autónomas como por el Estado):

Medidas de forestación y conservación y mejora terrenos forestales

Los selvicultores pueden acogerse con claridad a dos medidas de Greening (al que, recordemos, los estados deben destinar el 30% del presupuesto total del Pilar I, financiado en exclusiva por la Unión Europea): al mantenimiento de pastos permanentes en los montes, y, por supuesto, al mantenimiento de superficies de interés ecológico, dado que el propio Reglamento 1307/2013, destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales.

En lo que se refiere al Segundo Pilar (fondo FEADER), los selvicultores o titulares de montes podrían acogerse a las siguientes medidas: *Forestación y creación de superficies forestales*¹⁰¹; *Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales*¹⁰²; *Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados*¹⁰³; y *Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas*¹⁰⁴.

Medidas dirigidas a la consecución de una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos

Estas medidas se encuentran previstas en el Segundo Pilar (fondo FEADER): *Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental y*

¹⁰¹ Vid. el art. 22 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.

¹⁰² Vid. el art. 23 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.

¹⁰³ Vid. el art. 24 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

¹⁰⁴ Vid. el art. 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

socioeconómico de los sistemas forestales¹⁰⁵; Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales¹⁰⁶: Dan soporte a iniciativas productivas para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, con especial tratamiento a la movilización de la biomasa forestal para usos energéticos, y por último, esta medida apoya a la Certificación Forestal y a la <<cadena monte-industria>>; y, para finalizar, Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques¹⁰⁷.

Hasta aquí unos apuntes sobre las nuevas claves de la gestión forestal, que a buen seguro, irán cada vez tomando más calado económico, jurídico y social.

¹⁰⁵ Vid. el art. 25 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

¹⁰⁶ Vid. el art. 26 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.

¹⁰⁷ Vid. el art. 34 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.