

Apuesta por los montes como sumideros de carbono y como fuente de riqueza en el ámbito rural

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. EL PARADIGMA DEL SUPER-BOSQUE. 2. PRIMERAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA COP 21 Y EL PAPEL DE LOS MONTES COMO SUMIDEROS DE CARBONO. A. Cuestión preliminar. B. Una Europa descarbonizada a mediados de siglo. C. Propuesta de medidas de la Unión Europea de 10 de julio de 2016. D. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre 2016: Una apuesta decidida por los montes. 3. EL MONTE PRODUCTIVO Y SOSTENIBLE. A. El monte: pilar fundamental para el desarrollo de nuestras zonas rurales y su reflejo en la PAC 2014-2020 y en los Planes de Desarrollo Rural. B. Regulación del aprovechamiento micológico en el año 2016. 4. EL SECTOR FORESTAL PIDE PASO. ÚLTIMAS CONSIDERACIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. EL PARADIGMA DEL SUPER-BOSQUE

Los montes son multifuncionales y sirven de forma simultánea para fines económicos, sociales y medioambientales. Los montes capturan carbono, contribuyen a la regulación hídrica, a combatir la erosión del suelo, a mejorar la calidad del aire y a conservar la diversidad biológica española, la más rica y variada de Europa. Pero, además, la importancia socio-económica de los montes es alta, aunque a menudo es subestimada, en parte, debido a que la actividad forestal está en manos de pequeñas y medianas empresas, que, a menudo, escapan de las estadísticas. Por, otro

lado, ofrecen múltiples bienes y servicios sin valor de mercado (externalidades positivas).

Los montes contribuyen al desarrollo rural, siendo la madera la principal fuente de ingresos financieros de los bosques. La biomasa forestal es actualmente la fuente más importante de energía renovable en la Unión Europea, y según las previsiones de los estados miembros, se espera que su uso aumente considerablemente para el año 2020. Pero los montes también proporcionan una amplia gama de otros productos no maderables, como la resina, el corcho, las plantas medicinales, las setas, los frutos, la caza, entre otros muchos.

Por el carácter multifuncional de los montes, en la Unión Europea, el paradigma forestal es la gestión forestal multifuncional y sostenible; lo que se ha denominado el “paradigma del super-bosque” (GÓMEZ-ZAMALLOA, M.G, 2015), capaz de proporcionar a la sociedad los múltiples bienes y servicios que demanda. Pero si queremos que los montes mantengan y optimicen sus funciones, de las que toda la sociedad se beneficia, es importante asegurar que contribuyen a crear riqueza y empleo en las zonas rurales (“el monte rentable no arde”). Hay que aplicar la filosofía de “El futuro que queremos” (Documento central en la Cumbre de Río+20) y ser más ambiciosos que hasta ahora, integrando en la gestión de los montes los tres pilares de la sostenibilidad, ambiental, social y económica superando los enfoques excluyentes del pasado. Nada tiene que ver un correcto aprovechamiento forestal y una ordenada extracción de madera de los bosques con la denostada «deforestación». Los expertos señalan como ejemplo que los lugares donde esos aprovechamientos están más arraigados desde hace varios siglos (Valsaín o El Espinar, en Segovia) son también ejemplo de conservación, de uso racional y de compatibilidad entre intereses económicos y protección medioambiental. Y este es el planteamiento que también se recoge en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre de 2016, que más adelante se analiza.

Dadas las cruciales aportaciones que los montes y sus actividades asociadas pueden realizar en retos tan importantes como el cambio climático, la despoblación de las áreas rurales, la calidad del suelo y del agua y otras formas de energía, o la bioeconomía, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de Montes, los califica como <<Infraestructura Verde>>.

Por ello es fundamental asegurar una adecuada conservación de los montes, a través de una gestión activa que permita armonizar el desarrollo económico, social y ambiental de las zonas rurales donde se ubican, lo que

no es otra cosa que una gestión forestal sostenible. Con base en esta concepción, y en el hecho de que la masa forestal española es, tras la de Suecia, la más grande e importante de Europa, y una fuente de riqueza y de empleos, se aprobó, en enero de 2014, el <<Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal (PASSFOR)>>, a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), con una duración de 7 años. Este PASSFOR tiene como objetivo canalizar inversiones en los 27 millones de hectáreas de superficie forestal que hay en España y, para ello, establece 85 medidas concretas de actuación distribuidas en 8 ámbitos de mejora.

En las Comunidades Autónomas también se han aprobado Programas de Movilización de Recursos Forestales, así, por ejemplo, en Castilla y León: Programa de Movilización de los recursos forestales de Castilla y León 2014-2022, con el que pretende incrementar el valor de la producción sostenible y de la productividad de los montes y del sector de los productos forestales en la Comunidad. Algunos de los objetivos que se ha marcado con este programa es aumentar la superficie productiva dedicada a los Productos Forestales No Madereros (PFNM) hasta los 2 Millones de Ha de recursos micológicos, castaña y piñón. Para lograr estos objetivos se han establecido 55 medidas prioritarias divididas por sectores, pero el documento del Programa no establece ningún presupuesto asociado a estas medidas. Del mismo modo, en el ámbito micológico esta Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene en marcha el Programa de Micología de Castilla y León (MICOCYL).

2. PRIMERAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA COP 21 Y EL PAPEL DE LOS MONTES COMO SUMIDEROS DE CARBONO

A. CUESTIÓN PRELIMINAR

En el Acuerdo de París sellado en la “XXI Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, celebrado en diciembre de 2015 (ratificado por la UE mediante Decisión (UE) 2016/590 del Consejo, de 11 de abril de 2016, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ratificado por España el 11 de enero de 2017), por fin el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocido (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado

en la COP 21, art. 5). La importancia asignada a los ecosistemas forestales para capturar y almacenar carbono es manifiesta y se proyecta directa o indirectamente a lo largo de las páginas del Acuerdo vinculante. No obstante, la capacidad de los montes para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios ambientales que prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios ambientales se encuentra también el control del recurso hídrico. La Cumbre de París ha supuesto un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía a compensar emisiones en los sumideros forestales nacionales.

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

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

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

Lo cierto es que el seguimiento del potencial de mitigación de los bosques requiere más confianza en las cifras, incluida la conciliación de las estimaciones entre los informes de los países y los estudios científicos. La credibilidad de la mitigación basada en la tierra puede verse obstaculizada por las grandes incertidumbres en la manera en que los países consideran la mitigación y sus estimaciones de GEI. Deben mejorarse los inventarios de GEI en términos de transparencia, exactitud (incluyendo información sobre incertidumbres), consistencia, integridad y comparabilidad, especialmente en los países en desarrollo. Sin un idioma común, las cifras contradictorias pueden socavar la confianza en el logro de los objetivos y no puede evaluarse adecuadamente el progreso hacia el objetivo por debajo de 2° C que entraña la COP 21 (Vid. GIACOMO, G.; HOUSE, J.O.; DENTENER, F.; FEDERICI, S.; DEN ELZEN, M.; PENMAN, J., 2017).

Pero todos estos obstáculos no pueden hacernos perder de vista que, en lo que se refiere a los bosques, la COP 21 insta a los estados firmantes (ya son 125) a que adopten medidas para conservar y mejorar los sumideros de carbono forestales y para impulsar políticas que propicien una gestión forestal sostenible. Y estos serán los dos aspectos en los que se centrará este estudio sobre las medidas normativas adoptadas en el año 2016. No hay que olvidar que nuestros montes ocupan el 54% de la superficie de España, generan empleo, desarrollo rural y cohesión territorial, y son cruciales en la lucha contra el cambio climático al constituir, hoy por hoy, el único sumidero gestionable por la Humanidad.

B. UNA EUROPA DESCARBONIZADA A MEDIADOS DE SIGLO

La meta marcada por la Unión Europea es lograr una Europa descarbonizada a mediados de siglo, por medio de una series de objetivos

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

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

Para el Sector agrícola (sector difuso, en el que se incluye el sector forestal) la Unión Europea espera una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de un 12% a un 49% respecto a 1990, Para ello, las políticas aplicadas por los Estados miembros deben ir encaminadas a la mejora en las práctica agrícolas y forestales, lo que implicará una mejora del sector en la reserva y la retención de carbono en los suelos y los bosques. De ahí la principal importancia de la gestión forestal sostenible por su potencial para aumentar el secuestro de CO₂.

El hecho de que la gestión forestal pueda computar como sumidero de carbono sería especialmente relevante para España, tanto por la potencial compensación de gases de efecto invernadero que esto puede

suponer, dada su enorme superficie forestal, como por el impulso que daría a la ordenación de los montes, que aún hoy en día es una asignatura pendiente de los montes españoles, por el porcentaje tan escaso de montes con instrumento de gestión forestal, y tan perjudicial en tantos aspectos como que nuestros montes no contribuyen, con su enorme potencial de riqueza, al desarrollo rural, o no se combate el riesgo de incendio forestal.

Además, ha de tenerse en cuenta que el sector agrícola puede llegar a ser uno de los más problemáticos, teniendo en cuenta las previsiones que se esperan en años venideros en lo relativo a la reducción de emisiones. De acuerdo a lo estimado por la Unión Europea, después del 2030 en lugar de aumentar la reducción de emisiones en el sector agrícola, se producirá el efecto contrario llegando a en 2050 a representar un tercio de las emisiones de la UE, el triple de lo que representa en la actualidad. Las consecuencias de este retroceso las sufrirían el resto de sectores que tendrían que aumentar sus reducciones de emisiones de gases efecto invernadero, trayendo consigo un aumento importante en inversiones económicas para cada uno de estos sectores. Esto hace necesario lograr un crecimiento rápido y sostenible en la productividad de los sistemas agrícolas y forestales, al igual que considerar todos los usos del suelo y el uso de la tierra en la política climática. En este sentido trabaja la PAC 2014-2020, que incorpora medidas para la disminución del impacto medioambiental de la agricultura europea como el fomento de los pastos permanentes pero no es suficiente, se deben de adoptar más medidas de apoyo.

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

La adaptación al Cambio Climático de los montes puede ser autónoma (reactiva) y Planificada (preventiva). Por ello, ante el Cambio Climático adquiere aún más importancia la planificación, cuyo objetivo principal deberá ser la adaptación al cambio climático con el fin de favorecer la adaptación autónoma y la resiliencia, acompañando a la dinámica natural del ecosistema forestal con los planes de gestión forestal. Para ello es mucho más relevante que se invierta en la realización de estudios selvícolas que posibiliten una selvicultura adaptativa y, en cambio, en lo que hasta ahora supone la inversión más grande, de cara a la

realización de un plan de gestión forestal, que es el inventario, se invierta menos porque se realicen procedimientos de inventario más sencillos. En este sentido, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2006 tiene un déficit y es que no recoge acciones para la adaptación, que es básico para España. Es importante que estas medidas para la adaptación de los montes estén normalizadas y no dependa únicamente de la voluntad e intereses de los gestores de los montes. Esta disfuncionalidad ha sido tenida en cuenta en el pionero Proyecto de Ley del Cambio Climático de Cataluña, de 26 enero de 2016, en cuyos objetivos de adaptación al cambio climático se recogen los requisitos que deben contener los instrumentos de planificación y programación sectoriales para lograr una buena coordinación, adaptada al nuevo marco regulador. Y para ello se refuerza el papel del Servicio Meteorológico de Cataluña para que disponga del mejor conocimiento en materia de proyecciones climáticas y regionalización (como apunte, a estos efectos, téngase en cuenta la *Sentencia 53/2016 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 17 de marzo de 2016*, por primera vez determina el contenido y alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre el servicio meteorológico). Es de importancia capital que en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética que tiene como proyecto impulsar el Gobierno de España en este año 2017 se incorpore la regulación de estos aspectos.

C. PROPUESTA DE MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA DE 10 DE JULIO DE 2016

La Unión Europea (UE) ha sido el primer actor en publicar un paquete de medidas (Publicada el 10 de Julio de 2016, vid. COM (2016) 395) encaminadas a la implementación la COP 21. Este paquete de medidas se configura como una respuesta para alcanzar el conjunto de objetivos climáticos marcados por la Conferencia de París, pues a pesar de que la UE prevé cumplir ampliamente con el objetivo de reducción del 20% de las emisiones de GEI para el año 2020 con respecto al año 1990 (los datos de 2014 apuntan a una estimación del 23% por debajo de 1990, mientras que los datos de 2013 fijaron la reducción en un 19,8%), no se muestra tan optimista con respecto a los objetivos propuestos para 2030, al estimar que este decrecimiento de las emisiones, especialmente en los sectores difusos, se ralentizará a lo largo de la próxima década (vid. COM(2015) 576 final). Para el año 2030 la Unión se comprometió en París a alcanzar una reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero de, al menos, un 40% tomando como base los niveles de 1990, lo que supone, según datos oficiales, una reducción del 43% de las emisiones actuales procedentes de los sectores incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión y en un 30 % en sectores no incluidos.

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

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

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

Las propuesta de los dos Reglamentos europeos [COM(2016) 479 final y [COM (2016) 482 final] se encuentran actualmente en elaboración, pero el hecho es que, hasta la fecha, a pesar de que la Unión Europea considera el sector UTCUTS un sumidero neto que absorbe de la atmósfera una proporción significativa del total de emisiones de CO₂ equivalente, y valora positivamente el creciente uso sostenible de productos de madera aprovechada para favorecer las absorciones, no contabilizan estas

absorciones en el objetivo de reducción del 20% fijado para 2020. Del mismo modo, hasta el día de hoy la gestión forestal sostenible (GFS) no ha computado como elemento para compensar emisiones de gases de efecto invernadero, y parece que en adelante tampoco seguirá computando, a pesar de haberse comprobado científicamente el aumento de los stocks de carbono a través de la gestión forestal (vid. por todos, BRAVO, F., PESO, C., BRAVO-OVIEDO, A., OSORIO, L.F.: 2007). Está por ver si la GFS se podrá utilizar para restarla al sistema de emisiones general. La Comisión Europea hasta ahora lo ha decidido así porque considera que existe un alto nivel de incertidumbre a la hora de determinar si se está almacenando, o por el contrario, emitiendo CO₂. Mantiene la Comisión que para determinar si la gestión forestal está emitiendo o absorbiendo se tendrían que realizar unas proyecciones de futuro que no son fiables y que generarían incertidumbres. Por lo que sólo admite que se pueda contabilizar como elemento para compensar las emisiones de los propios montes, pero no para compensar las emisiones generales. Se está negociando por parte de España para que la Comisión cambie de opinión y admita que la gestión forestal sostenible compute para compensar las emisiones generales.

D. EL DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, DE 14 DE DICIEMBRE 2016: UNA APUESTA DECIDIDA POR LOS MONTES

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

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

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

aprovechamiento anual no supera al crecimiento anual a largo plazo. Y, todo ello, sin desdeñar que la Comisión se esfuerce por racionalizar unas normas contables globales para el UTCUTS.

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

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

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

Habrà que estar a cómo queda la redacción definitiva del Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros [COM(2016), 479 final] actualmente en tramitación, pero la apuesta por el sector forestal en España parece que existe, si atendemos al anuncio que la ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Isabel García Tejerina ha realizado el 21 de enero de 2017, en una comparecencia en la

Comisión de Agricultura en el Congreso de los Diputados, en la que ha presentado las 66 medidas prioritarias para la Legislatura en materia de Agricultura, Pesca, Alimentación, Medio Ambiente y Cambio Climático, dentro de las cuales, en lo que se refiere al “Sector Agroalimentario” ha incluido el desarrollo de una “Estrategia de Agricultura, Clima y Medio Ambiente, en el que se incorporará al sector forestal”, con el “fin de linear los objetivos de política agraria con el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático y medio ambiente”. Las medidas propuestas por la ministra están divididas en “Sector Agroalimentario, Sector Pesquero y Sector Medio Ambiente”. No obstante, parece que al sector forestal en este paquete de medidas no se le está dando el papel preeminente que la propia COP 21 le otorga; aparece una sola vez la palabra forestal en todo el documento. ¿A caso el Sector Forestal no es merecedor de unas medidas propias? De cualquier forma, para que la apuesta por los montes como sumideros de carbono sea sólida, dentro de esta Estrategia de Agricultura, Clima y Medio Ambiente, en el que se incorporará al sector forestal, que va a poner en marcha el Gobierno de España debería recogerse también acciones que puedan incluirse en los Planes de Desarrollo Rural que apliquen la PAC 2014-2020, que puede ser otra forma de financiación de los sumideros forestales, además de contemplar otras maneras de financiación a partir de aplicación de sistemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), sin olvidar la exención de impuestos y los beneficios fiscales.

3. EL MONTE PRODUCTIVO Y SOSTENIBLE

A. EL MONTE: PILAR FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO DE NUESTRAS ZONAS RURALES Y SU REFLEJO EN LA PAC 2014-2020 Y EN LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL

El monte es determinante para extraer el carbono de la atmósfera, pero debemos recordar que los montes no solo son sumideros de carbono, sino que también son pieza clave en el desarrollo rural y así ha sido recogido en la PAC 2014-2020. Una gestión forestal sostenible que proporcione bienes y servicios de una forma equilibrada y asegure la protección de los montes es un pilar fundamental para el desarrollo de nuestras zonas rurales.

Por todo ello, la política europea de desarrollo rural apoya a los sectores agrícola y forestal con el fin de mejorar su competitividad,

contribuir a la diversificación de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida, así como la provisión de bienes ambientales.

En lo que se refiere al Pilar II, los objetivos que ha marcado la PAC 2014-2020 para la ayuda al ámbito rural son (Vid. el art. 4 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre):1). La competitividad de la agricultura; 2). La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y 3). El desarrollo territorial equilibrado de las zonas naturales. Estos objetivos se incluyen en las seis prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea. De estas seis prioridades se destaca, para el ámbito forestal, las prioridades <<4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura>> y << 5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, en el de los alimentos y el silvícola>> (Téngase en cuenta que el 2 de febrero de 2017 la Comisión Europea ha puesto en marcha una consulta pública sobre el futuro de la política agrícola común. Los resultados de esta consulta pública serán publicados en internet y presentados por el Comisario HOGAN en una conferencia que se celebrará en Bruselas en julio de 2017).

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

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

Por su parte, las medidas que con mayor frecuencia se recogen en los distintos <<Programas autonómicos de Desarrollo rural 2014-2020>> son: “Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, con las siguientes submedidas aparejadas: Reforestación y

creación de superficies forestales; Apoyo a la prevención de daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a la restauración de los daños causados a los bosques por incendios forestales desastres naturales y catástrofes; Apoyo a las inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales; y Apoyo a las inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales.

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

La Comunidad Autónoma de Galicia recoge en su PDR, como principales actuaciones programadas, las medidas forestales (25% del FEADER, un 10% de la media nacional), con mayor énfasis en medidas dirigidas a potenciar los valores productivos del monte estableciéndose medidas para la “sostenibilidad y competitividad de la cadena forestal-madera”. De acuerdo con ello, por Orden, de 27 de diciembre 2016, se establece las bases reguladoras y se convocan para el año 2017 las ayudas a las inversiones en tecnologías forestales, procesado, movilización y comercialización de productos forestales, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020, aprobado por Decisión de la Comisión Europea, de fecha 18 de noviembre de 2015, de la Comunidad Foral de Navarra ha identificado como las necesidades más relevantes del sector forestal navarro: Mayor movilización de recursos forestales; Incrementar la tecnificación de los procesos de aprovechamiento de los productos forestales; y Reducir la dependencia energética externa mediante el impulso de la utilización de biomasa. Siendo una de sus medidas estrella el impulso de la madera y de los productos forestales. El PDR de Navarra ha implementado diversas acciones de índole forestal para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, prevenir incendios forestales, restaurar bosques dañados por enfermedades u otras catástrofes naturales, fomentar las inversiones en infraestructuras forestales, las inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales y en ordenación de montes. La mayor parte de estas actuaciones conllevan una cofinanciación comunitaria que asciende al 31% del gasto público: 1). Conservar y mejorar el medio natural y las condiciones ecológicas de los bosques; 2). Promover la ampliación de la superficie forestal arbolada de Navarra, preferentemente mediante la

creación de formaciones vegetales con capacidad para su regeneración y evolución hacia bosques originarios; 3). Fomentar la colaboración con las Entidades Locales en la defensa y protección de los terrenos forestales; y 4). Promover las actividades de primera transformación de los productos del monte. Por Resolución núm. 115/2016, de 17 de febrero, se establecen las bases reguladoras de los regímenes de ayudas para actividades forestales promovidas por entidades locales y agentes privados, para la campaña 2016, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020.

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

En aplicación de las actuaciones recogidas en el PDR 2014-2020 de Asturias, la Resolución de 17 de febrero de 2016, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de Asturias, aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las inversiones en tecnologías forestales y en la Transformación y Comercialización de Productos Forestales. Del mismo modo, por Resolución de 6 de mayo 2016, se aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para el desarrollo de zonas forestales destinadas a empresas privadas y particulares.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020 prevé inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques y por Orden 648/2016, de 6 julio, se establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de plantaciones de especies con producciones forestales de alto valor, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020.

En Cataluña, por Resolución núm. ARP/1555/2016, de 9 de junio, se da publicidad al Acuerdo del Consejo Rector del Centro de la Propiedad Forestal de convocatoria de las ayudas para la gestión forestal sostenible en

fincas de titularidad privada para el año 2016, correspondientes a las reforestaciones y producción de trufa, en el marco de las ayudas de minimis.

Además de su producto más conocido, la madera, el bosque produce una gran variedad de bienes de origen biológico, que dan lugar a numerosas cadenas de valor a muy distintas escalas, desde el ámbito local hasta el comercio internacional. Son los denominados Productos Forestales No Madereros (PFNM), que según FAO mueven en el mundo 65 mil millones de euros al año. Los PFNM abarcan bienes de origen vegetal o animal, como pueden ser el corcho, la resina, y muy especialmente comestibles silvestres: setas y trufas, castañas, piñones y frutos del bosque, pero también la caza y la pesca deportiva. Su obtención de forma ordenada y sostenible es compatible con el buen estado del ecosistema y sus servicios ambientales de protección y conservación. Suponen una importante fuente de empleo en el ámbito rural, tanto directamente, como por actividades turísticas asociadas y en empresas transformadoras locales que pueden impulsar el desarrollo rural. Sus usos son variados: Alimentos, frecuentemente de gama alta, tanto para el autoconsumo como para su comercialización y exportación. Materias primas renovables para la industria (economía verde, tapones de corcho, esencias). Plantas medicinales. Especies que se venden de forma doméstica en mercados locales. Materiales para utensilios domésticos y para la construcción. Su puesta a disposición del consumidor final moviliza diferentes actores económicos, cada uno de los cuales gestiona su cadena de valor. Las interacciones entre las distintas cadenas de valor que producen los PFNM pueden permitir generar interesantes sinergias.

En los últimos años se están produciendo cambios importantes en la relación de la sociedad con los PFNM. Así, bienes y servicios que anteriormente quedaban diluidos bajo el paraguas de producción de madera, objetivo tradicional en la ordenación de la mayoría de los sistemas forestales, hoy en día son demandados por muchos consumidores. Además de este aumento en el interés hacia estos productos se está produciendo, de forma paralela, una creciente atención hacia aspectos relacionados con la gestión de estos productos, como es la comercialización y marketing. En ocasiones estos productos tienen gran importancia a nivel local o regional. No obstante, no existe una información fiable asociada a aspectos básicos como pueden ser: su producción, los precios de venta de estos productos, y, en general, a su cadena de valor (con este concepto empresarial se hace referencia a las posibilidades en cuanto al recorrido que realiza el producto forestal no maderero desde su recolección hasta que el consumidor los adquiere, DIAZ BALTEIRO, L., 2015).

El interés en estos PFSNM sobre todo se ha incrementado en lo que respecta al aprovechamiento micológico.

B. REGULACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MICOLÓGICO EN EL AÑO 2016

Durante los últimos años la recolección de setas se ha convertido en una actividad que tiene cada vez mayor aceptación, tanto desde el punto de vista recreativo y turístico como en el plano puramente comercial, todo ello sin olvidar el carácter tradicional que tiene en muchas de las áreas forestales de la región con destino al autoconsumo.

La recolección de hongos silvestres en terrenos forestales tiene la consideración de aprovechamiento forestal conforme al artículo 6.i) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Este mismo texto legal, en su artículo 36, establece, conforme a lo dispuesto en el Código Civil, que el titular del monte será en todos los casos el propietario de los recursos forestales producidos en él, incluidos los frutos espontáneos, y tendrá derecho a su aprovechamiento conforme a lo establecido en la normativa autonómica. El hecho de que la recolección de hongos silvestres haya experimentado un incremento notable como recurso natural susceptible de aprovechamiento económico está provocando una fuerte presión sobre el medio natural, lo que requiere una gestión sostenible que garantice la protección y conservación de este recurso natural. En este contexto es necesario señalar que las setas juegan un papel fundamental dentro del equilibrio de los ecosistemas forestales, lo cual exige garantizar un adecuado estado de conservación tanto de la diversidad de las especies micológicas como de sus hábitats, siendo esta actividad compatible con el resto de aprovechamientos que se desarrollan en los montes, todo ello bajo los principios de la gestión forestal sostenible.

Esta actividad en su conjunto y ejercida de forma ordenada, puede y debe contribuir de manera notable a la mejora de las economías rurales, a través de la comercialización y transformación de productos micológicos, el turismo rural y la gastronomía. La experiencia en determinadas zonas, como en Castilla y León, nos enseña que la regulación de esta actividad asociada a otros sectores genera sinergias positivas con resultados de éxito en zonas desfavorecidas, permitiendo desarrollar nuevas líneas de negocio y de actividad económica.

Ha de señalarse que viene siendo un objetivo en la regulación aprobada por las Comunidades Autónomas la búsqueda de un equilibrio entre los derechos de las personas propietarias de los terrenos productores de setas silvestres, que pueden ejercer un aprovechamiento económico

ordenado y responsable, que debe ser salvaguardado, y las costumbres de recolección libre, a menudo generalizadas, y ligadas a la demanda de una parte importante de la población de desarrollar una actividad recolectora. Por otro lado, en orden a su regulación, añade dificultad la incertidumbre y la marcada estacionalidad de las setas, que solo pueden ser recolectadas en unos momentos muy concretos del año, y tanto su producción (en cantidad, variedad y calidad) como su momento de aparición, o de su no aparición, dependen de circunstancias meteorológicas y ecológicas difícilmente previsibles. Ello conduce a la dificultad de prever la producción, a diferencia de otros productos forestales, como la madera. Este hecho, unido a su potencial turístico, es lo que lleva a la Administración a articular el aprovechamiento a través de sistemas de permisos nominativos.

Una vez las setas se extraen del monte por su interés culinario, entramos en el ámbito de la cadena alimentaria y bajo la cobertura normativa de las normas que regulan la Seguridad alimentaria, encabezadas por el Reglamento (CE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 28 de enero de 2002, por el que se establece los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, y por el Reglamento (CE) núm. 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establece las condiciones para la higiene de los alimentos.

En el año 2016, en lo que se refiere a la regulación del aprovechamiento micológico, se han aprobado normas a reseñar. Entre otras normas, se encuentra la *Orden de 15 de noviembre 2016, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se regula la recolección de setas silvestres en los montes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, que busca alcanzar el adecuado equilibrio entre todos los intereses implicados en el desarrollo de esta actividad.

En esta Orden se define la seta como “el cuerpo fructífero de un hongo, que se desarrolla sobre el suelo o sobre partes de un árbol, ya sea vivo o muerto”, quedando fuera de su ámbito de aplicación las setas cultivadas y las trufas. Se establece que sólo pueden ser objeto de recolección las especies de setas silvestres comestibles o con usos medicinales, en cuyo caso se adaptarán a los principios generales sobre aprovechamientos forestales y estarán sujetas a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación o a los planes anuales de aprovechamiento. Para la recolección de setas con fines científicos, divulgativos y educativos se requerirá autorización administrativa en los términos fijados en el art. 5 de la Orden.

Se determinan las condiciones generales para la recolección, las prácticas prohibidas, la titularidad de las setas y su comercialización; así como la compatibilidad con otras actividades. Cuando se trate de espacios naturales protegidos o de Red Natura 2000, la recolección se someterá a lo dispuesto en esta orden, salvo que en su normativa específica se establezcan medidas de mayor protección. La Consejería establece que se podrán recoger las setas que hayan alcanzado su tamaño normal de madurez, respetando los ejemplares pasados, rotos o alterados, y las setas recolectadas por error o alteradas deberán dejarse en el terreno, en su posición natural.

Los sistemas y recipientes utilizados para la recolección y el traslado de las setas por el monte deberán permitir su aireación y la caída al exterior de las esporas. Las herramientas utilizadas para la recolección de setas serán navajas y cuchillos. El terreno deberá quedar en las condiciones originales, debiendo rellenarse los agujeros producidos en la extracción, en su caso, con la misma tierra extraída.

Las setas deberán ser recolectadas y transportadas de forma que permitan su correcta identificación taxonómica. La Junta prohíbe prácticas como remover el suelo, la recogida durante la noche y el uso de bolsas y cubos de plástico para transportarlas, así como la recolección en espacios naturales protegidos.

La Orden de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural se ocupa también de la comercialización de setas y especifica que está prohibida la compraventa y el comercio ambulante. Otro apartado regula la compatibilidad con otras actividades de aprovechamiento como la caza o la madera.

En el capítulo de infracciones y sanciones, señala que el régimen sancionador será el establecido en Ley de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, además, las setas recolectadas de manera fraudulenta podrán ser decomisadas, así como los medios utilizados.

Del mismo modo ha de destacarse la *Orden AAA/1681/2016, de 20 de octubre, por la que se regula el aprovechamiento micológico en los Montes de Valsain*. Esta Orden desarrolla la normativa genérica recogida en el Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se ordenan y regulan los aprovechamientos micológicos en los montes ubicados en la Comunidad de Castilla y León.

Ha de señalarse que se encuentra en tramitación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León un proyecto de Decreto de regulación del

recurso micológico silvestre. El borrador de este Decreto en tramitación tiene en cuenta a los guías micológicos, la importancia de las asociaciones micológicas y la peculiaridad de la trufa. Estableciendo como cantidad máxima permitida tres kilos de setas para los aficionados por persona y día. Literalmente se expone en la Exposición de Motivos de este borrador de Decreto:

“el interés de la administración autonómica en regular adecuadamente el uso de este recurso, potencialmente muy relevante en una Comunidad en que en torno a la mitad de su dilatado territorio es superficie forestal, y donde se han identificado más de un millar de especies de hongos silvestres. El principal interés en el aprovechamiento de los hongos silvestres proviene del gran valor gastronómico de las setas o trufas producidas por algunas especies, y este interés ha ido creciendo de forma llamativa durante los últimos años, lo que ha motivado un alza del sector relacionado con el recurso micológico. Este desarrollo no solo ha afectado a las fases de recolección, muy relevantes para el sostenimiento, como renta complementaria, de amplias áreas de nuestro medio rural, sino que ha alcanzado al sector agroalimentario y al turístico, donde la coordinación de las consejerías competentes en turismo y en medio ambiente ha llevado a la consolidación de una serie de iniciativas pioneras a nivel nacional en el ámbito de la micogastronomía y de la actividad cultural y recreativa centrada en la recolección. Asimismo, las iniciativas promovidas en la última década por la consejería competente en medio ambiente de regulación de amplias zonas mediante la agrupación de montes públicos y la expedición pública de permisos han contribuido a relanzar el interés sobre el sector y a avanzar en la valorización de la actividad. No obstante, la excesiva presión recolectora, sobre todo aquella de interés inequívocamente comercial y desarrollada por grupos organizados de personas ajenas a las localidades y núcleos productores, está conduciendo los últimos años a crecientes episodios de tensión e incluso a alteraciones del orden público (...).”

Del mismo modo, se está tramitando el Decreto que regula la recolección y aprovechamiento de setas y trufas silvestres en Andalucía, que prohibirá recolectar de modo esporádico más de tres kilos por persona y día. Sobrepasando esta cantidad se considerará aprovechamiento y requerirá de autorización administrativa. El objeto del Borrador del Decreto es regular el aprovechamiento de las setas y las trufas en la Comunidad Autónoma de Andalucía de tal modo que propicie el desarrollo de los aprovechamientos micológicos de manera ordenada. Con este borrador de Decreto se crea “un nuevo marco para potenciar el valor del aprovechamiento de setas y trufas en el tejido productivo y económico rural, y la conservación de estas especies, estableciendo las bases del sistema de gestión y autorización administrativa capaz de asegurar un

control público eficaz sobre los distintos supuestos”. El borrador de Decreto apuesta por la necesidad de desarrollar un modelo de gobernanza y corresponsabilidad en la gestión, por lo que se crea la figura de coto micológico para montes públicos (EM). Sin salir de Andalucía ha de destacarse la Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Jaén, sobre recogida de setas en los terrenos forestales de la provincia, que evidencia la presión que muchas zonas están sufriendo por el auge del sector micológico. En los Antecedentes de dicha Resolución se expone” La recogida de setas en la provincia de Jaén es una actividad que ha despertado un interés creciente en las poblaciones locales, y eventualmente en las foráneas, haciendo necesaria una regulación que evite episodios de recogida incontrolada y abusiva que pueda ocasionar daños al medio ambiente, y en particular a nuestras poblaciones de setas. De esta manera queda garantizada su persistencia y capacidad de regeneración y se mantiene en un estado favorable el medio ambiente en general”.

Por último, ha de reseñarse que se encuentra también en tramitación un Decreto para la regulación de determinados aprovechamientos forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

4. EL SECTOR FORESTAL PIDE PASO. ÚLTIMAS CONSIDERACIONES

Puede decirse que las administraciones públicas han tomado conciencia en la última década de la importancia para el desarrollo rural de los productos forestales no madereros (PFNM), así están en marcha Proyectos Europeos I+D (StarTree y Acción COST -15 m€-), el PASSFOR, las Comunidades Autónomas han aprobado normativas forestales, se han creado Centros I+D, como el INIA, CTFC, CESEFOR (Castilla y León, Programa Castanea), IPROCOR y el Centro Propiedad Forestal Cataluña, entre otros. Ahora bien, quizás en el año 2016 esa toma de conciencia se ha hecho más evidente, tanto por parte de los agentes intervinientes en el sector forestal (agrupados en la formación <<Juntos por los Bosques>>, en la que se agrupan más de 30 entidades del sector forestal), como por las diferentes Administraciones públicas, especialmente la Autonómica, que han puesto el foco en hacer visibles los productos forestales, y, en especial, los “no madereros” o “no maderables”, o también llamados “productos forestales silvestres”, término alternativo al legal, que proponen agentes destacados del sector forestal.

Lo cierto es que la Ley Básica de Montes 43/2003 no ha sido especialmente cuidadosa a la hora de nombrar a los productos forestales que no son madera, y eso a pesar de la obligación impuesta a la Administración General del Estado en su propio art. 28.3, de que establezca el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procedimientos de coordinación para que en los documentos de la Información Forestal Española y de la Estadística Agroalimentaria exista una identidad de las definiciones de los usos y aprovechamientos forestales y agrícolas, así como de las superficies asignadas a cada uno de ellos. En efecto, en sus arts. 36 y 37 la Ley Básica de Montes se refiere sólo a los aprovechamientos forestales “maderables o leñosos”, y únicamente el art. 36.3 incluye el término “aprovechamientos no maderables”. De tal modo que el art. 6.i) define “Aprovechamientos forestales: los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, los de resina, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes.».

Como se acaba de ver, la Ley Básica de Montes no le da un término propio a los productos forestales que no son maderables o leñosos, esto supone una gran desventaja para estas materias primas forestales no maderables, que, a pesar de ser recursos distintos entre sí, en cuanto a su uso y aprovechamiento (carne de caza, piñones, corcho, resina, hierbas aromáticas, setas, trufas, frutos silvestres...) sean considerados en su conjunto, pues tienen muchos elementos en común: su temporalidad; desconocimiento por parte del público (qué son, utilidad); la indefinición de la cadena de valor; la dificultad de tipificación por la falta de información; la falta de políticas reguladoras específicas (como consecuencia del desconocimiento y la poca tipificación); y la opacidad sobre su potencial para el desarrollo rural.

Todo ello es muy significativo de lo que está pasando en el Sector Forestal. Pues, a pesar del interés creciente por parte de las administraciones públicas, aún queda por definir una política y estrategia claras para todo el territorio español, que reduzca la enorme heterogeneidad de las legislaciones autonómicas en esta materia, en lo que se refiere a la propia recolección, como en lo que se refiere a asegurar un mecanismo de control de la trazabilidad de los PFM (hay un importante mercado negro de PFM recogidos de forma ilegal), así como en orden a potenciar las Marcas de Garantía de PFM, que aportan valor añadido al producto (hoy en día existen marcas de garantía, como la Marca de Garantía Setas de Castilla y León, o la Marca de Garantía de Castaña del Bierzo).

Y para todo ello juega un papel importante el fomento de la certificación forestal, mecanismo de mercado cuyo objetivo es permitir al consumidor final optar por productos procedentes de montes con una gestión forestal sostenible y, a su vez, generar un valor añadido para los gestores de estos montes y toda la cadena industrial. En definitiva, la certificación forestal es una herramienta del propio sector forestal que pone en valor todos los productos del monte, y que, hoy en día, es especialmente importante, pues la demanda de este tipo de productos es creciente e influye en la competitividad del sector forestal. No obstante hay que incidir en ello, pues los sellos de certificación de gestión forestal sostenible (FSC y PEFC), se centran sobre todo en los recursos madereros, y sería interesante establecer criterios hacia los PFNM (una muestra de la importancia de la certificación forestal se encuentra en el Decreto 32/2016, de 23 marzo, por el que se modifica el Decreto 52/2014, de 16 de abril de 2014, por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia). Y todo ello unido al impulso de la ordenación de las masas forestales y la planificación forestal.

Para poner en marcha todas iniciativas una herramienta que puede ser clave es el asociacionismo de propietarios forestales. Se cuenta ya con experiencias con muy buenos resultados: Banco de Tierras del Bierzo; Montes de socios de Soria; y Custodia del territorio (Proyecto Castanea en Las Médulas). Estas agrupaciones de propietarios se pueden asociar bajo diferentes tipos de figuras contempladas en la legislación, con el fin de buscar una gestión integral del bosque. La Ley Básica de Montes, tras la modificación por Ley 21/2015, regula las Sociedades Forestales, arts.61 y 62. Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado esta figura, como, por ejemplo, Galicia con las Sociedades de Fomento Forestal (aunque, por ahora, no han funcionado muy bien).

En definitiva, urge que la política forestal, además de desarrollar los elementos clásicos de la gestión forestal, mire fuera del monte y se adentre en la cadena de valor (GÓMEZ-ZAMALLOA, M.G, 2015). Esto tendría que ser una labor del legislador básico, pues en la actualidad no existe una unidad mínima en las políticas forestales aplicables en las Comunidades Autónomas. Cada Comunidad Autónoma tiene su propio camino. El hecho de que el grado de descentralización sea muy elevado no tendría por qué constituir un problema, más bien, al contrario, podría constituir una ventaja, por la adaptación que esta descentralización posibilita a las peculiaridades locales. Pero el papel del Estado sigue siendo clave en muchos aspectos para determinar la regulación que permita que exista en todo el Estado español un mínimo denominador normativo en los aspectos nucleares de la política forestal (STC 181/2012, de 15 de noviembre; STC

4/2013, de 17 de enero; STC 130/2013, de 4 de junio; 130/2015, de 28 de mayo; y STC 32/2016, de 18 de febrero).

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

Se hace necesario recuperar la ordenación del territorio como argamasa. España, con el gran patrimonio natural que tiene, necesita más política territorial y apostar por todas las nuevas formas de gestión territorial: la custodia del territorio, y, por supuesto, los contratos territoriales (RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2012). La propia COP13 de la Convención de Diversidad Biológica (celebrada del 4 al 17 de diciembre de 2016 en Cancún, México) tuvo como centro la defensa de la integración de la gestión forestal, agricultura y pesca, como nueva orientación de la preservación de la biodiversidad. Desde todas las perspectivas, se impone la necesidad de políticas integrales para el medio rural. Esto mismo se defiende en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre de 2016 (2017/C 075/17).

Y, en lo que se refiere a la financiación de estas políticas se ha de poner en juego de forma integrada tanto los instrumentos comunitarios de política agraria de desarrollo rural (principalmente, Pilar II de la PAC 2015-2020, FEADER) junto con una apuesta decidida, que aún no se ha hecho, para la aplicación de los instrumentos derivados de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, con preferencia para los contratos territoriales (RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2012). Para cuyo impulso puede ser catalizadora la inversión pública pero con el objetivo de que se logre un sector forestal rentable, eso es lo que asegurará su conservación y sostenibilidad. El sector forestal ha sufrido la crisis en nuestro país con un recorte de inversión de un 71% entre 2009 y 2014. En 2016 nuestros montes han recibido una inversión del Estado equivalente a 5€ por hectárea, pero hay que tener en cuenta que la mayor parte de ésta se destina a extinción de incendios, y muy poco a la activación económica del

sector. Y, todo ello unido a beneficios fiscales. Hay estudios que defienden que con un 30% de bonificación de las inversiones en gestión forestal se podría duplicar la actividad en los montes. Esto viene siendo defendido desde hace ya varios años por COSE: Una fiscalidad adaptada a la actividad forestal e incentivos a las inversiones en gestión forestal sostenible. No puede perderse de vista que la falta de rentabilidad del monte supone su abandono.

En febrero de 2017, la Comisión Europea, por medio del comisario de Medio Ambiente, Karmenu Vella, ha instado a España a aumentar la fiscalidad medioambiental. A juicio de Bruselas, hay un margen claro para que España aumente los impuestos 'verdes' en sectores como el transporte y la energía. En esta línea, un reciente estudio denominado “Las Nuevas Reformas Fiscales Verdes” (GAGO, A.; LABANDEIRA, X., LÓPEZ-OTERO, X., 2016) llega a la conclusión de que la fiscalidad ambiental aún no ha logrado desempeñar un rol relevante. El informe sostiene las grandes posibilidades para estos impuestos en España, con incrementos recaudatorios importantes (entre 1.600-32.800 millones de euros), reducciones en las emisiones de CO₂ de hasta el 2,5% y con impactos reducidos sobre el PIB y el empleo. Y destaca el informe la experiencia de Costa Rica con FONAFIFO (este país introdujo en 1997 un impuesto sobre los combustibles fósiles cuya recaudación se destina a fomentar el desarrollo sostenible y la conservación de los bosques. Para ello se creó el Programa de Pago por Servicios Ambientales, diseñado para contribuir con los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones. Este programa reconoce que los bosques producen servicios ambientales que tienen un valor y que deben ser compensados por los usuarios de los mismos, por lo que ofrece incentivos a sus propietarios para que lleven a cabo prácticas compatibles con un desarrollo sostenible y con la conservación de los bosques. El programa recibe aportaciones de distintas fuentes, y entre ellas destaca el impuesto sobre los combustibles fósiles del 3,5%) (Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2013).

Un primer paso para la puesta en marcha de medidas decisivas para el sector forestal es la creación del Consejo Forestal Nacional, como órgano consultivo en materia de montes y políticas forestales, que permita dar al Estado una respuesta sobre la realidad de los montes (previsto en la Ley 21/2015, de modificación de la Ley 43/2003, de Montes), cuya constitución ha sido aprobada por el Senado el 25 de enero de 2017. Es de esperar que se siga avanzando en la buena dirección...

5. BIBLIOGRAFIA

- BRAVO, F., PESO, C., BRAVO-OVIEDO, A., OSORIO, L.F.: Impacto de la gestión forestal sobre el efecto sumidero de los sistemas forestales, en *El papel de los bosques en la mitigación del cambio climático*, Fundación Gas Natural, 2007.
- DIAZ BALTEIRO, L.: Aspectos económicos del recurso micológico. Implicaciones para la gestión forestal, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, 2015, págs. 345 a 366.
- EMBID IRUJO, A.: Bienes Públicos y patrimonio cultural, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 180, octubre 2016, pp. 239-266.
- GAGO, A.; LABANDEIRA, X., LÓPEZ-OTERO, X.: Las Nuevas Reformas Fiscales Verdes, *Economics for energy*, mayo de 2016 (www.eforenergy.org).
- GIACOMO, G.; HOUSE, J.O.; DENTENER, F.; FEDERICI, S.; DEN ELZEN, M.; PENMAN, J.: Key role of forests in meeting climate targets but science needed for credible mitigation, *Nature Climate Change*, 27 de febrero 2017 (<http://www.nature.com/nclimate/journal/v7/n3/full/nclimate3227.html>).
- GÓMEZ-ZAMALLOA, M.G: Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, 2015, págs. 29 a 34.
- DEL PRADO, A. y SANZ, M.J.: Implicaciones del Acuerdo de París en los sectores relacionados con los usos de la tierra, cambios de uso de la tierra y la silvicultura, *Revista Ambienta*, núm. 114 (marzo 2016), págs. 84 a 95.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F.: Proyecto LIFE FOREST CO₂. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático, *Comunicación presentada en CONAMA*, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).
- NIETO GILARTE, B.: PAC, desarrollo rural y medio ambiente, *Revista Ambienta*, núm. 112, septiembre 2015, págs. 110-124.

PÉREZ ARELLANO, E. y SAMPEDRO RODRÍGUEZ, A.: Camino hacia una sociedad descarbonizada, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).

RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 273, 2012, págs. 153-192.

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