

XXIX. Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión¹

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. *La grave amenaza de los incendios forestales convectivos a la que nos enfrentamos.*–2. *Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España.*–3. *El Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales y normativa autonómica en materia de incendios forestales.*–4. *La gestión forestal en la Estrategia Forestal Europea 2030, la PAC 2023-2027 y la Ley de Restauración de la Naturaleza.*–5. *La gestión forestal en la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 y en el Plan Forestal Español 2022-2032. La necesaria articulación de instrumentos que vehiculen el PSA.*–6. *Bibliografía.*

RESUMEN

Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático, así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Una de las principales amenazas que tiene nuestra sociedad son los incendios forestales. El cambio climático está generando situaciones de estrés en nuestros montes, lo que genera plagas, enfermedades, decaimiento forestal, y materia muerta que puede arder con más intensidad. Si esta vegetación no está gestionada se produce una ingente acumulación de combustible que ante un incendio forestal con las condiciones climáticas extremas que en muchos casos se dan por los efectos del cambio climático el incendio forestal es inatacable. Existe pleno consenso técnico y científico de que el problema de los incendios forestales ha variado y que se necesita un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios. El legislador y las administraciones públicas competentes han de seguir una estrategia de lucha integral contra los incendios forestales que tenga como fin adaptar el territorio para prevenir los incendios forestales convectivos o inatacables, recuperando un paisaje en mosaico cuyas discontinuidades en la biomasa procurarán la diversificación agroforestal del territorio frenando o atenuando los efectos de los incendios con la implantación de actividad sostenible. En este trabajo se analiza desde esta

¹ This article has benefited from Project N. 101086202 («Speak4Nature: Interdisciplinary Approaches on Ecological Justice»), HORIZON-MSCA-2021-SE-01, funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the EU nor the granting authority can be held responsible for them.

perspectiva los documentos programáticos y la normativa europea e interna española aprobada en los dos últimos años.

ABSTRACT

Forest land plays a major role in the face of the challenges of climate change, as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. One of the main threats to our society is forest fires. Climate change is generating stress situations in our forests, which generates pests, diseases, forest decay, and dead matter that can burn more intensely. If this vegetation is not managed, there is a huge accumulation of fuel that in the event of a forest fire with the extreme weather conditions that in many cases occur due to the effects of climate change, the forest fire is unassailable. There is full technical and scientific consensus that the problem of wildfires has changed and that a change of approach in fire management policies is needed. The legislator and the competent public administrations must follow a comprehensive strategy to combat forest fires that aims to adapt the territory to prevent convective or unassailable forest fires, recovering a mosaic landscape whose discontinuities in the biomass will seek the agroforestry diversification of the territory by slowing down or attenuating the effects of fires with the implementation of sustainable activity. This paper analyzes from this perspective the programmatic documents and the European and internal Spanish regulations approved in the last two years.

PALABRAS CLAVE

Gestión forestal sostenible, Sector UTCUTS, Desarrollo rural, Plan Estratégico, Pago por Servicio Ambiental, Multifuncionalidad.

KEY WORDS

Sustainable forest management, LULUCF sector, rural development, Payment for Environmental Services, Multifunctionality.

1. LA GRAVE AMENAZA DE LOS INCENDIOS FORESTALES CONVECTIVOS A LA QUE NOS ENFRENTAMOS

Nuestro país ha aumentado en más de un 30% su superficie forestal arbolada en los últimos 25 años. Este dato, que prima facie puede ser muy positivo, puede resultar también una amenaza frente a los grandes incendios forestales o las plagas y enfermedades forestales. El cambio climático está generando situaciones de estrés en nuestros montes, lo que genera plagas, enfermedades, decaimiento forestal, y materia muerta que puede arder con más intensidad. Si esta vegetación no está gestionada se produce una ingente

acumulación de combustible que ante un incendio forestal con las condiciones climáticas extremas que en muchos casos se dan por los efectos del cambio climático el incendio forestal es inatacable.

La realidad es que la gran mayoría de los montes españoles se encuentran en una situación de abandono. Y el ámbito rural, a medida pasan los años está más despoblado y abandonado². Este abandono y la falta de gestión está provocando el un aumento de las zonas de interfaz urbano-forestal, que dificulta, además, en gran manera la gestión de estos incendios forestales³.

Sufrimos grandes incendios forestales que no son como los que se producían en los años 90. Se trata de incendios convectivos que lanzan tanta energía que crean su propia climatología y hacen que estén fuera de nuestra capacidad de extinción. La acumulación de combustible en nuestros montes, por el abandono de la gestión forestal y el abandono rural es una «bomba de relojería» ante las nuevas condiciones climáticas provocadas por el cambio climático. Ante estos incendios poco pueden hacer los equipos de extinción que se ven desbordados frente a este tipo de incendios que desprenden tal cantidad de energía que es imposible que hacerlos frente⁴. Se trata de grandes incendios forestales

² Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Los montes además de su principal papel en la lucha contra el cambio climático, desde la mitigación y adaptación (en especial CO₂, sumideros permanentes en los bosques, sumideros temporales en productos forestales de larga duración, sustitución de emisiones de CO₂ vinculadas a las energías fósiles o materias primas minerales por uso de materias primas vegetales dentro de la bioeconomía foresta) ofrecen cobeneficios ambientales y sociales; también son un antídoto contra la despoblación. Sobre la función de los montes como sumideros de carbono vid. SANZ RUBIALES (2018). «Mecanismos de mitigación», (Borràs Pentinat y Villavicencio Calzadilla), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida. Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Cizur Menor, Aranzadi, 125-147. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal. Vid. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2020). «Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (47), 10. Sobre la contribución de los montes al desarrollo rural es imprescindible, CASAS GRANDE (2013). «Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual», *Foresta*, (56), 96 a 105 y BLASCO HEDO (2020). «La defensa de los espacios forestales en la denominada «España vaciada»», *Actualidad Jurídica Ambiental*, (102), 457-475.

³ En 2022, el 80 % de los grandes incendios tuvo consecuencias de protección civil, con más de 30.000 personas evacuadas y cuatro fallecidos. Ha de tenerse en cuenta que hay escenarios de interfaz urbano-forestal que no son humanamente defendibles. En lo referente a la interfaz urbano-forestal es imprescindible PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y JIMÉNEZ SHAW (2019). «Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (53), 58-219.

⁴ Al respecto, es muy importante tener en cuenta la posición de expertos en incendios forestales como Marc Castellnou Ribau, jefe del Área del Grupo de Actuación Forestal (GRAF) de los bomberos de la Generalitat de Cataluña, «Necessitem paisatge gestionat per poder apagar els incendis intensos quan es donen». <https://el9nou.cat/osona-ripolles/>

que se sitúan fuera de la capacidad de extinción. Son incendios de sexta generación, capaces de crear sus propias condiciones meteorológicas y generar tormentas de fuego, con comportamientos convectivos especialmente al atardecer. En estos casos, se forman pirocúmulos que hacen caer los vientos convectivos en todas direcciones expandiendo el fuego a una velocidad imposible de parar. No son incendios normales con un frente de llamas que se va moviendo. Estos incendios convectivos expanden el fuego de forma caótica e imprevisible en todas direcciones. En cinco años estos incendios forestales han pasado de ser una excepción a ser lo normal en Europa, especialmente virulentos en Portugal, Grecia y en España, así como en otras partes del mundo como California, Canadá, Australia o Chile⁵.

En España estos fenómenos se daban hace años en incendios de miles de hectáreas, ahora se producen en incendios de decenas de hectáreas, que se transforman en megaincendios. Con mucha facilidad se forman pirocúmulos que transforman un simple incendio forestal en uno extremo que se lleva por delante toda la biodiversidad, todo lo que hemos protegido y lo que nos queda del mundo rural.

No obstante, frente a las nuevas condiciones climatológicas las administraciones siguen haciendo lo mismo que en el siglo pasado. Por más hidroaviones de los que se doten las administraciones no seremos capaces de reducir la agresividad de los nuevos incendios forestales. El reforzamiento de la extinción ya no es eficaz. España es el país que más presupuesto invierte en extinción por hectárea del mundo, pero las únicas medidas verdaderamente eficaces son las dirigidas a prevenir los incendios forestales. Si se gestiona la vegetación que está en nuestros montes lograremos que los incendios forestales que se produzcan estén bajo nuestra capacidad de extinción. Y, por supuesto, la gestión forestal no es esa idea recurrente de cuadrillas «limpiando el monte», sino una gestión forestal que «ponga a trabajar a los montes», que logre un sector activo con

actualitat/necessitem-paisatge-gestionat-per-poder-apagar-els-incendis-intensos-quan-es-donen/. Recuperado el 10 de febrero de 2024. Según Castellnou, 90.000 kw/m se corresponde con una carga de 30 toneladas de vegetación por hectárea. «Cuando tenemos 10 tn/ha no se producen más de 10.000 kw/m. El mayor problema no es el cambio climático, que produce episodios meteorológicos que generan las condiciones ideales para grandes incendios forestales, que tengamos esos incendios forestales es culpa de la carga de combustible por falta de gestión de los montes». Vid. también BOSCH (2019). «Incendios forestales de sexta generación: Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse», *Seguritecnia*, (466), 30-31. Puede verse también GREENPEACE, Informe «Ante la nueva era de incendios: protege el bosque, protege tu casa», <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/protege-el-bosque-protege-tu-casa/>. Recuperado el 15 de febrero de 2024.

⁵ Vid. ÚBEDA y FRANCO (2018). «Incendios forestales, un fenómeno global». *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, (1), <https://raco.cat/index.php/Biblio3w/issue/view/25585>. Recuperado el 3 de febrero de 2024.

inversiones y empleos dignos. Esto logrará la sostenibilidad de nuestros montes, haciendo posible su multifuncionalidad mediante una silvicultura multifuncional (tratamiento forestal gracias a los cuales la masa forestal produce de forma óptima sus diversos servicios ecosistémicos). Esta gestión forestal propicia no sólo que los montes resistan mejor los incendios sino también que se recuperen mejor de ellos.

Aún, profundizando más, se puede afirmar que las nuevas condiciones climatológicas causadas por el cambio climático, exige un replanteamiento integral de la gestión del paisaje. Las nuevas condiciones climatológicas exigen una normativa que de forma integral afronte dicha gestión del paisaje para adaptar el territorio, convirtiendo o recuperando un paisaje agroforestal mosaico y sostenible que dé margen a los dispositivos de extinción para lograr sus objetivos. La manera de mantener vivo el paisaje es invertir en bioeconomía y en agricultura; la enorme inversión que supone el aumento de medios de extinción sería mucho más eficaz y rentable si se invirtiera en la creación de oportunidades de actividad en el medio natural que ayuden a mantener la población rural. Se compadece totalmente con lo expuesto las «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) en 2019.

2. LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA

«Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» es un documento que fue aprobado por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), el 21 de noviembre de 2019. Y, dada la relevancia que se le ha otorgado, posteriormente fueron aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el 28 de julio de 2022. Por tanto, cuenta con el consenso de todas las Comunidades Autónomas y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este documento busca ser un marco orientativo de coordinación a escala nacional, que sirva de herramienta para reducir los incendios forestales, gestionar de forma efectiva su desarrollo y minimizar sus consecuencias.

Estas orientaciones estratégicas parten de la constatación de que «el fenómeno del despoblamiento, íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y la falta de aprovecha-

mientos forestales, da lugar a una transformación del paisaje que, en muchas ocasiones, origina estructuras forestales más susceptibles a la propagación de incendios donde se reducen las oportunidades de extinción» y que en la defensa contra incendios «es preciso trabajar con anticipación, considerando no sólo los escenarios de clima cambiante, sino también un territorio forestal en permanente transformación ecológica y social. La gestión de los incendios debe adecuarse a estos cambios y considerarlos en escenarios futuros». Con este fin, el documento establece seis principios que deberán ser guía para su aplicación, y establece un total de 50 líneas de actuación prioritaria estructuradas en torno a seis objetivos específicos: Gestionar el territorio rural para lograr su sostenibilidad; Reducir el riesgo de incendios, adaptar los ecosistemas y preparar a la sociedad frente su ocurrencia; Involucrar la gestión del riesgo por incendios forestales en las políticas sectoriales; Adaptar los dispositivos contra incendios a los nuevos escenarios y reforzar su cooperación; Profundizar sobre el conocimiento en incendios y la influencia del fuego en los ecosistemas; y Fomentar la participación y la sensibilización de la sociedad en la gestión de los incendios.

Ante la complejidad creciente del problema de los incendios, se establece un conjunto de orientaciones estratégicas que marquen los objetivos a seguir, definan las principales líneas de trabajo a desarrollar de forma común y conjunta, e identifiquen a los principales estamentos de la sociedad con algún grado de responsabilidad para abordarlos.

Entre las líneas de acción prioritarias se encuentran, en lo que aquí más nos interesa destacar los *Objetivos 1, 2 y 3*.

— *Objetivo 1: Gestionar el territorio rural para lograr su sostenibilidad ante los incendios forestales:*

Que engloba las líneas de acción enmarcadas en el valor multifuncional de los ecosistemas forestales, mediante la gestión del territorio rural para incrementar su resistencia y resiliencia a los incendios forestales, integrando prevención, extinción y desarrollo rural.

De tal forma, se señala la potenciación de la gestión forestal sostenible como herramienta para promover la puesta en valor de los ecosistemas forestales, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos que proveen. Así como apoyar el mantenimiento de la agricultura tradicional, ganadería extensiva y selvicultura, por contribuir a generar territorios con valor natural, social y económico, menos vulnerables a los incendios forestales, y colaborar en la

reducción del despoblamiento en zonas rurales y de montaña. Siendo conveniente potenciar la figura de selvicultor activo⁶.

Al mismo tiempo se señala la importancia de apoyar la puesta en valor de productos agrarios y forestales (maderables o no maderables), destacándose la biomasa. Dentro de los productos forestales incluye los servicios y externalidades que los montes proveen a la sociedad (servicios de apoyo, aprovisionamiento, regulación o culturales). Para ello, se insta a impulsar los pagos por servicios ambientales (PSA).

Del mismo modo, se señala como instrumento necesario el desarrollo de planes de ordenación de los recursos forestales y planes de defensa contra incendios; consensuar criterios para identificar las zonas de alto riesgo por incendio forestal, como base para la ordenación territorial. De tal forma, se recomienda incluir los incendios forestales como un factor a gestionar en los planes de áreas naturales protegidas (planes de ordenación de los recursos naturales, planes de uso y gestión, planes de gestión Red Natura 2000, planes de autoprotección de los Parques Nacionales, etc.), previendo alternativas de intervención en atención a las necesidades de conservación y del riesgo sobre personas y bienes.

— *Objetivo 2: Reducir el riesgo de incendio forestal y preparar a los ecosistemas y la sociedad ante su ocurrencia:*

Bajo este objetivo se incluyen líneas de acción que contribuyan a evitar la ocurrencia de incendios o reducir sus efectos, dotando a los ecosistemas y a la sociedad de mayores capacidades para enfrentar las situaciones de riesgo en condiciones favorables, minimizar las consecuencias negativas y, en su caso, aprovechar los posibles efectos positivos. Con este fin se insta a integrar el fuego en la planificación forestal (PORF) y en las actuaciones de prevención, con objeto de minimizar los posibles efectos de gran-

⁶ En Galicia esta figura ya ha sido regulada en la ORDE do 26 de abril de 2022 pola que se desenvolve a tramitación electrónica das solicitudes para o recoñecemento como agrupación forestal de xestión conxunta (código de procedemento MR608B) e como persoa selvicultora activa (código de procedemento MR608C). En virtud de esta Orden podrán solicitar el reconocimiento como selvicultores activos las personas o entidades, con o sin personalidad jurídica, ya sean propietarias, titulares o gestoras de los aprovechamientos y servicios ecosistémicos de unidades de gestión forestal que cuenten con un instrumento de ordenación o de gestión forestal y que dispongan de un certificado de gestión forestal sostenible emitido por un sistema de certificación forestal reconocido internacionalmente.

El reconocimiento del estatus de selvicultor activo facilitará el acceso prioritario a las ayudas vinculadas al cumplimiento de los instrumentos de ordenación y gestión forestal o medidas públicas de apoyo al sector forestal, el acceso a la cesión de los montes vecinales en mano común que sean declarados en estado de grave abandono o degradación, con preferencia de los selvicultores activos que sean comunidades de montes, y en todas aquellas situaciones en que se requiera una gestión sostenible del monte, en particular en los procesos de declaración de abandono o infrautilización de tierras agroforestales.

des incendios forestales. Se propone la ejecución de actuaciones que contribuyan a la disminución de la intensidad potencial de los incendios y al aumento de las condiciones de seguridad para las acciones de extinción, con base en conceptos tales como definición e identificación de incendios tipo, factores y nodos de propagación del fuego, determinación de puntos críticos o establecimiento de puntos estratégicos de gestión⁷. Para ello se recomienda la elaboración y mantenimiento de índices de predicción y cartografía asociada junto con la gestión del territorio (a meso y macro escala) para reducir la carga y continuidad de combustible, favoreciendo paisajes en mosaico donde se reduce la probabilidad de incendios que se sitúan fuera de capacidad de extinción. Y, al mismo tiempo, en el marco de la gestión forestal practicada en el territorio, potenciar la resistencia y resiliencia de las masas ante el fuego, mediante actuaciones diversas que vayan más allá de la selvicultura preventiva clásica (claras, clareos, fajas, cortafuegos, puntos de agua, etc.) e incorporen el uso de quemas prescritas, cuando sea conveniente, como herramienta de diversificación del paisaje. Así como otras técnicas como la sustitución de especies por otras más adecuadas, favoreciéndose ecosistemas mixtos más resistentes, crear paisajes heterogéneos mediante recuperación de zonas agrarias, promover y potenciar la ganadería extensiva, etc. Se señala que el apoyo financiero ha de buscarse en herramientas existentes como la Política Agraria Común, otros fondos estructurales, programa financieros nacionales o internacionales o iniciativa privada, entre otros. Es esencial la gestión participativa y el apoyo a la propiedad particular.

— *Objetivo 3: Involucrar en la gestión del riesgo por incendios forestales a políticas sectoriales estratégicas:*

Este objetivo tiene como fin la alineación de algunas políticas sectoriales consideradas estratégicas, entre ellas, la política territorial, la política agraria, la Política Agrícola Común y las políticas medioambientales.

Política territorial: con el fin de lograr un medio rural cohesionado, se señalan como necesarias la adopción de medidas institucionales que promuevan incentivos demográficos, promoción de empleo y el desarrollo de servicios públicos, infraestructuras y comunicaciones, así como el refuerzo a la identidad cultural en estos territorios.

⁷ MADRIGAL, ROMERO-VIVÓ y RODRÍGUEZ Y SILVA (2019). *Definición y recomendaciones técnicas en el diseño de Puntos Estratégicos de Gestión. Decálogo de Valencia para la defensa integrada frente a los incendios en la gestión del mosaico agroforestal*. Sociedad Española de Ciencias Forestales y Generalitat Valenciana.

Política agraria: Se afirma que los sectores agrícola, ganadero y forestal son esenciales para mantener un tejido socioeconómico estable en el medio rural contribuyendo, cuando se basa en modelos productivos de alto valor natural, a generar externalidades positivas, beneficios sociales y paisajes dinámicos que limitan o reducen el avance del fuego. No obstante, se señala que determinadas prácticas agrícolas y ganaderas están detrás del 43% de los incendios y del 40% de la superficie incendiada anualmente, lo que requiere articular mecanismos para reducir este impacto.

La Política Agraria Común: Se señala que, a través de sus dos pilares, apoya de manera desigual actividades agrarias y forestales y, de entre las primeras, las intensivas y las extensivas, lo que implica no integrar adecuadamente el problema de los incendios forestales entre sus mecanismos de asignación de ayudas y establecen como un instrumento para corregir estas disfuncionalidades el reforzamiento de la condicionalidad, favoreciendo buenas prácticas para el sector forestal, así como mejorar el sistema de control y sanción a fin de retirar ayudas a superficies afectadas por incendios intencionados. Del mismo modo se insta a rediseñar las ayudas directas y superficies elegibles cuando estas penalizan, mediante el coeficiente de admisibilidad de pastos, a prácticas ganaderas extensivas que aprovechan superficies con cobertura leñosa, así como potenciar los ecoesquemas para la ganadería extensiva, priorizando en zonas de alto riesgo de incendios. La elevada importancia del ganado menor en la gestión del combustible forestal recomienda potenciarlo con pagos específicos. Asimismo, desde las ayudas al desarrollo rural es conveniente reforzar el paquete forestal y favorecer los pagos enmarcados en la figura de contratos territoriales por explotación.

Políticas medioambientales. Se indica que la amplia superficie terrestre protegida en España (más del 27%) y la gran contribución a la Red Europea Natura 2000, aporta una exigencia y una oportunidad en la gestión de los incendios desde esta política. Indicando que los instrumentos de gestión deberían incorporar aspectos relacionados con la gestión del fuego (planes de quemas y uso del fuego acordes con los requerimientos de protección de cada tipo de hábitat) y el desarrollo de estrategias de prevención y actuación anticipada, de forma acordada entre los responsables de conservación y de extinción, simplificando procedimientos para lograr su ejecución armonizando los objetivos de conservación con las necesidades de intervención derivadas del riesgo de incendios forestales. Y para ello se insta a crear órganos de coordinación que faciliten el trabajo entre los diferentes profesionales.

3. **EL REAL DECRETO-LEY 15/2022, DE 1 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE INCENDIOS FORESTALES Y NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE INCENDIOS FORESTALES**

Tres días después de la aprobación de las «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España», el Consejo de Ministros, aprobó del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales⁸. Ha de recordarse que el Real Decreto-ley 15/2022 se aprobó en unos días en los que se vivía una alarma social por los incendios sufridos durante el año 2022 (hasta el 24 de julio de 2022, se habían quemado 135.147,32 ha., la superficie más extensa desde 2012 (149.015,38 ha). Se habían producido 31 grandes incendios. Es más, el 26 de julio de 2022 acababa de controlarse el incendio de Ateca (Zaragoza) y en el momento de la aprobación del Real Decreto-ley estaban activos, entre otros, los incendios forestales de Losacio (Zamora), Santo Domingo de Silos (Burgos), Malagón y Saceruela (Ciudad Real), Almonte (Huelva) y el Parque Nacional del Teide (Tenerife).

En este contexto, el Real Decreto-ley 15/2022 introduce modificaciones en la Ley Básica de Montes de 2003 desde tres ámbitos a partir de los cuales se han de abordar los incendios forestales: prevención, extinción y mantenimiento, y restauración de los terrenos forestales afectados, y otorga a las Comunidades Autónomas un plazo de cinco meses para adaptar sus servicios de prevención, vigilancia y extinción a lo previsto en la norma.

En lo que aquí nos interesa, nos vamos a centrar en las medidas que se enmarcan en la «prevención» de los incendios forestales. En este ámbito el Real Decreto-ley 15/2022 suprime un asentado sistema de zonificación del territorio según el riesgo de incendios (planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendio (ZAR) y sus planes de defensa) sustituyéndolos por unos planes anuales para el conjunto de cada región (art. 48 Ley Básica de Montes 2003). Los ZAR y los planes de defensa tenían una clara vocación de perma-

⁸ Vid. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL (2023). «Comentarios al Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, de medidas urgentes sobre incendios forestales», *Revista Montes*, (153), 36-40. GONZÁLEZ IGLESIAS (2023). Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales [BOE-A-2022-12926] La Importancia de una Regulación Eficiente en Materia de Incendios Forestales. *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 11, núm. 1, pp. 136-138. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/31610>. Recuperado el 8 de enero de 2024.

nencia y de ordenación territorial. A partir de la Ley Básica de Montes de 2003, muchas Comunidades Autónomas procedieron a realizar la zonificación conforme a esta figura de los ZAR –aunque algunas emplearan otra denominación–, si bien fueron menos las que aprobaron los planes de defensa. El Real Decreto-ley 15/2022 ha suprimido este modelo. En la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022 al nuevo art. 48 bis.1. de la Ley de Montes, se establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá elaborar «una herramienta» para esa función, pero, hasta que exista, nada aclara acerca de la vigencia de las zonificaciones previamente aprobadas.

Y, en cuanto a los planes de defensa de las ZAR, el Real Decreto-ley 15/2022 elimina en su disposición adicional Tercera cualquier referencia normativa a ellos, sustituyéndolos por unos «planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales», que «comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de la comunidad autónoma correspondiente» (art. 48.1 Ley Básica de Montes). En cumplimiento del art. 48.2 de la Ley 43/2003, de Montes, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá aprobar las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales que tendrán que ser elaborados por las Comunidades Autónomas. Por ahora, se ha elaborado un borrador de Real Decreto para la aprobación de dichas directrices en octubre de 2023, pero las Comunidades Autónomas han ido aprobando en el año 2023 sus planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales⁹. Además, se prevé la elaboración por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de una herramienta de zonificación de incendios forestales, con la información recogida en los planes de las Comunidades Autónomas.

Se comprobará la oportunidad y eficacia de esta nueva regulación, pero supone un riesgo evidente eliminar los planes de incendios en zonas de alto riesgo en favor de unos planes anuales que cubran todo el territorio de una Comunidad Autónoma, ya que se corre el peligro de una rutinaria reiteración de estos, año tras año. Lo cierto es que deberían ser las Comunidades Autónomas las que

⁹ Así, vid. el Plan anual para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Aragón para la campaña de 2023 en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aragon.es/documentos/20127/2556250/Plan-anual-incendios-forestales-2023.pdf/2aa4eb5f-0a3f-14b3-21cd-86956b680720?t=1685433039424](https://www.aragon.es/documentos/20127/2556250/Plan-anual-incendios-forestales-2023.pdf/2aa4eb5f-0a3f-14b3-21cd-86956b680720?t=1685433039424). Recuperado el 4 de febrero de 2024. Así como el Plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de la Comunidad de Madrid 2023 en <https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/plan-anual-prevencion-vigilancia-y-extincion-incendios>.

deberían evaluar la idoneidad de un modelo único de emergencias en un país con un territorio tan diverso como el nuestro. Además, ha de señalarse que estos nuevos planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tiene un contenido mucho más ambicioso que los antiguos ZAR. Deben incluir la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de cada comunidad autónoma y deben recoger aspectos como el diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año; la determinación de los puntos críticos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada; la asignación estable y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados; el establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la Comunidad Autónoma; las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios; o las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo, que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción. Puede afirmarse que, en muchos aspectos, su contenido es más estratégico que ejecutivo (como sería un plan sencillo en el que se zonifica las zonas forestales atendiendo al riesgo de incendio). Por lo que será más dificultoso encajarlos con el sistema de zonificación y planificación en materia de incendios que se llevaba aplicando desde 2003, y que ya estaba incorporado a la legislación de protección civil¹⁰.

No obstante, ha de señalarse que el verdadero problema de esta norma no se refiere a lo relacionado con la extinción, sino a las omisiones del Real Decreto-Ley en lo que se refiere al problema de fondo ya sobradamente identificado en las propias «Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» que se acababan de aprobar; el estado de excesiva densidad por abandono de los montes, incluyendo las zonas periféricas de los mismos tanto de terrenos agrícolas abandonados como de interfaz urbano-forestal. Se necesita modificar la estructura de nuestros montes para hacerlos mucho más resilientes, y de esta manera se podrá extinguir los incendios, evitando situaciones explosivas y

¹⁰ Vid. el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales y el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales (aprobado por Resolución de 31 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales). Sobre la normativa de protección civil ante un incendio forestal vid. SARASÍBAR IRIARTE (2022). «El derecho ante los riesgos y desastres naturales», *Revista General de Derecho Administrativo*, (61), 10 y 11.

facilitando su restauración posterior. Para ello, se requiere de una prevención que vaya mucho más allá de la actual, apenas limitada a actuaciones lineales (cortafuegos), mantenimiento de los accesos, depósitos de agua y vigilancia.

En el ámbito autonómico en los dos últimos años se han aprobado normas relativas a la prevención y extinción de los incendios forestales centradas básicamente en la regulación de los servicios de prevención y extinción de los incendios forestales. Entre estas normas se encuentran: Decreto-ley 2/2023, de 11 de abril, por el que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía; Decreto-Ley 2/2023, de 13 de abril, de Medidas Urgentes sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales de Castilla y León; y Ley 12/2023, de 23 de noviembre, de los servicios de prevención y extinción de incendios del País Vasco. Una regulación más integral del sector se encuentra en: Decreto-Ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana para la creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal y Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana; Ley 8/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha y Decreto 45/2023, de 4 de mayo, por el que se regulan los fondos y los planes de mejoras de los montes catalogados de utilidad pública de Castilla-La Mancha.

Existe pleno consenso técnico y científico de que el problema de los incendios forestales ha variado y que se necesita un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios. El legislador y las administraciones públicas competentes han de seguir una estrategia de lucha integral contra los incendios forestales que tenga como fin adaptar el territorio para prevenir¹¹ los incendios forestales convectivos o inatacables, recuperando un paisaje en mosaico cuyas discontinuidades en la biomasa procurarán la diversificación agroforestal del territorio frenando o atenuando los efectos de los incendios con la implantación de actividad sostenible. Con el fin propiciar «Paisajes cortafuegos» sería muy deseable aprobar una Ley Básica estatal para la Gestión Integral de los Incendios Fores-

¹¹ En este aspecto, téngase muy en cuenta SARASÍBAR IRIARTE (2023) «Restauración y compensación en la protección de los bosques», *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Dir. García Ureta y Soro ateo), Iustel, 219-245.

tales que vaya más allá del contenido del Real Decreto-Ley 15/2022 e incorpore las acertadas indicaciones contenidas en las «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» (2022), y de esta manera se apliquen en todo el territorio español. No, obstante vamos a acercarnos a los documentos programáticos y la normativa europea para comprobar si contribuyen a los objetivos fijados por dichas orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España.

4. **LA GESTIÓN FORESTAL EN LA ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA 2030, LA PAC 2023-2027 Y LA LEY DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA**

El 16 de julio de 2021 se aprobó la Comunicación de la Comisión titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030»¹². Dicha Estrategia constituye uno de los pilares del Pacto Verde Europeo y se basa en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030.

La pausa obligada por la pandemia de la COVID-19 supuso un cambio relevante en el enfoque hacía un concepto de gestión forestal estática, dando un peso crucial al que se considera el proyecto estrella del Nuevo Pacto Verde: la Estrategia de Biodiversidad de aquí a 2030¹³, en la que se establece la protección de, al menos, el 30% de los ecosistemas terrestres y marinos en la UE, someter al 10 % de los bosques europeos a una estricta protección o repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio. La consecuencia es que nueva Estrategia forestal de la UE para 2030, podría decirse que tiene dos almas, que lleva a contradicciones internas. Por un lado, asume una perspectiva ambiental, que comprende acriticamente el grueso de lo previsto en la Estrategia de Biodiversidad (que sigue la perspectiva de la acción climática sobre los bosques enfocada principalmente desde la conservación, sobre la base de modelos inertes que separan los bosques y su gestión de las cadenas de valor de los productos forestales, debido principalmente a que el relato forestal internacional se centra en la deforestación y pérdida de biodiversidad) y, al mismo tiempo, asume la importancia de la gestión forestal y de los recursos forestales para

¹² Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones EMPT, Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030, de 16 de julio de 2021 (COM (2021) 572 final).

¹³ Vid. SARASÍBAR IRIARTE (coord.) y GARCÍA URETA (dir.) (2022), *La Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea 2030*, Marcial Pons.

la bioeconomía y su rol clave para las zonas rurales y el empleo. No se parte de un concepto «sano» y real de la gestión forestal. La gestión forestal sostenible activa incluye el cuidado del recurso natural, contamos con legislación vigente en Europa y España que minimiza los riesgos de malas prácticas forestales¹⁴. En el sentido que marca la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 2 de marzo de 2023, asunto C-432/21, ni en la UE ni en España puede regir ninguna presunción de que establezca que el cumplimiento de las exigencias de buenas prácticas en materia de gestión forestal en ningún caso pueda vulnerar la normativa que regula la conservación de recursos naturales (por ejemplo, Directiva Hábitats o Directiva Aves, como se establece en la STJUE). En este sentido, ha de señalarse que en España se ha reforzado la garantía de la evaluación ambiental en el ámbito de la gestión forestal a través del Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, por el que se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental¹⁵.

¹⁴ A estos efectos, juega un papel muy importante la Certificación Forestal. Esta figura de certificación forestal bajo los estándares FSC acredita que en España los bosques gestionados de forma responsable se han incrementado en 2022 un 39% (respecto al año anterior), abarcando a finales de enero de 2023 un total de 613.768 hectáreas. Sobre la certificación forestal vid. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2021). *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible*, Thomson Reuters Aranzadi. El razonamiento que se defiende en este trabajo es el siguiente. Por ejemplo, en lo que se refiere a la bioeconomía forestal circular. La bioeconomía forestal circular supone que los procesos se producen en cascada, pero que sea circular no significa necesariamente que sea sostenible, hay que hacerla sostenible. Que será cuando la bioeconomía sea compatible con los Servicios ambientales. Por ello, es muy importante a la hora de gestionar una explotación forestal establecer los umbrales de los servicios ambientales de esa explotación que no pueden sobrepasarse o menoscabarse (ha de establecerse la obligación de mantener umbrales de aprovechamiento a las empresas productoras para no comprometer los servicios ambientales. Estos umbrales hay que elaborarlos, en algunos países se están ya elaborando como en Noruega. El sector debe fortalecer los servicios de los ecosistemas como base de la bioeconomía en una situación de cambio ambiental y social que genera incertidumbre en la toma de decisiones. Para ello, los servicios ecosistémicos de los sistemas forestales deben integrarse en los modelos selvícolas y en las decisiones técnicas de gestión. Para ello es necesario seguir avanzando en el estudio y cuantificación de la influencia de la gestión en cada uno de estos servicios. Desde un punto de vista general, dado que los servicios ambientales suponen en sí mismos la protección de los ecosistemas, de cuya salud depende la del planeta, podría afirmarse que representan el mayor valor de los bosques. Dicho lo anterior, se puede afirmar que asegurar la rentabilidad económica de los bosques a través del aprovechamiento sostenible de sus bienes directos es una forma de asegurar los servicios ambientales que proporcionan, pero siempre teniendo en cuenta la determinación de umbrales de aprovechamiento que no comprometan los servicios ambientales de los montes. Sobre este extremo vid. BORRAS PENTINAT (2015). «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta?», *Revista General de Derecho Europeo*, (1), 35.

¹⁵ Así, vid. ANEXO II, dentro de los Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2.ª, Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, se incluyen: a) Proyectos de concentración parcelaria; b) Repoblación forestal con especies autóctonas, que caracterizan la vegetación preexistente, separándose de la dinámica vegetal natural o cambiando el tipo de funcionalidad o uso del suelo, siempre que tengan 25 o más hectáreas, así como por debajo de esta superfi-

La Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 apuesta, por primera vez, por el uso en cascada y la preferencia de usos de largo plazo, como la madera en la construcción, en detrimento de la biomasa y de los productos de las biorrefinerías (textiles, bioplásticos, bioquímicos) que pueden alcanzar incluso una mayor aportación de sustitución que la madera en la construcción. Los materiales y productos sostenibles de madera almacenan carbono durante todo su ciclo de vida útil, lo que les convierte en el material ideal para la construcción sostenible y «climáticamente neutra», en sustitución de materiales más contaminantes como el acero o el hormigón. De tal forma, la Estrategia propone «promocionar la bioeconomía forestal para productos de madera de larga duración». Al mismo tiempo que propone el aprovechamiento de biomasa como prevención de incendios, fines energéticos y gestión sostenible de los montes y «garantizar el uso sostenible de los recursos derivados de la madera para la bioenergía». La bioenergía producida con biomasa forestal es actualmente la principal fuente de energía renovable en la UE (téngase en cuenta que la biomasa se regula en el Reglamento UTCUTS¹⁶ como neutral en emisiones de carbono, en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS). Sin embargo, la Estrategia se manifiesta en contra de que se utilicen «árboles enteros» para producción de energía y establece un uso en cascada: primero para productos madereros de larga duración y después, en quinto lugar, el uso para bioenergía. Ello supone el establecimiento de unas medidas restrictivas en lo referido a la

cie cuando cumplan los criterios generales 1 o 2, o utilicen especies autóctonas a escala local y su empleo no haya sido previamente autorizado en Planes de Ordenación de Recursos Forestales sometidos a evaluación ambiental estratégica. Tala o destrucción masiva de vegetación forestal para cambiar el tipo de funcionalidad o uso del suelo de 10 o más hectáreas, así como las comprendidas entre 1 y 10 h, que cumplan los criterios generales 1 o 2, o que supongan la eliminación de arbolado en más de 1 ha, se desarrollen en zonas con niveles erosión hídrica >10 t/ha*año (Inventario Nacional de Erosión de Suelos, INES) o se realicen en zonas en que la vegetación natural o seminatural ocupe menos del 5 % de la superficie (círculo de 1 km de radio). d) Proyectos para destinar áreas incultas o con vegetación natural o seminatural a la explotación agrícola de 10 o más hectáreas, así como las comprendidas entre 1 y 10 hectáreas que cumplan los criterios generales 1 o 2, o que supongan la eliminación de arbolado en más de 1 ha, o que ocupen cauces o humedales permanentes o estacionales representados en el mapa IGN a escala 1:25.000, o se desarrollen en zonas con niveles de erosión hídrica >10 t/ha*año (INES), o se realicen en zonas en que la vegetación natural o seminatural ocupe menos del 5% de la superficie (círculo de 1 km de radio).

¹⁶ Vid. Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, 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 en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE.

gestión forestal (que pueden suponer en última instancia, cercenar la cadena forestal) para amplios territorios poco poblados –justo los más forestales– sin abordar el efecto territorial regresivo que pueden provocar para el ámbito rural forestal frente a las ciudades.

En la misma línea, la nueva Estrategia forestal de la UE prevé el desarrollo de sistemas de pago a los propietarios y gestores forestales a cambio de la prestación de servicios ecosistémicos, como la función de sumidero de carbono, para supuestos como el mantenimiento de algunas partes de sus bosques intactas, ¿referido solo a bosques primarios? Por su excepcionalidad, parece que subyace la idea de ampliar la medida a masas forestales antropizadas, donde se pretende que no se pueda realizar ningún aprovechamiento (¿volvemos al concepto de monte como florero?) ¿Y con esta visión estática del monte se garantizaría la conservación del sumidero de carbono? ¿Es que, acaso está garantizado que ese bosque no resulte dañado por fenómenos naturales (viento, fuego, nieve) que lo dañe y libere el carbono? De tal forma, se prevén pagos por «no tocar», en cambio esos pagos por servicio ambiental no se prevén por gestionar. De tal forma, la silvicultura de carbono queda orillada. Parece que se ha optado más por un concepto estático que dinámico de los bosques, no apostando por una gestión forestal sostenible y activa, como si en el fondo se desconfiara de la gestión forestal, cuando se ha demostrado que la gestión forestal optimiza la plurifuncionalidad del monte y su capacidad como sumidero de carbono¹⁷. Este planteamiento, desde luego, lastra la multifuncionalidad del monte. En esta línea, la medida de repoblar 3.000

¹⁷ Vid. DE LA CRUZ, CALAMA, MONTERO, RUBIO (2016). *Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO₂ de los sistemas forestales mediante la gestión forestal*, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, 4 y ss. (<http://www.conama2016.org>. Recuperado el 12 de febrero de 2024); HERRERO y RODRÍGUEZ DE PRADO (2017). *QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>. Recuperado el 12 de febrero de 2024); MARTÍNEZ FERNÁNDEZ (2016). *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>. Recuperado el 12 de febrero de 2024); y MARTÍNEZ, JORDÁN, VELAMAZÁN y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ (2017). *Proyecto LIFE FOREST CO₂; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>. Recuperado el 12 de febrero de 2024). En este sentido, el 10 de agosto de 2022, los colegios profesionales de ingenieros forestales y de montes, los propietarios forestales y la asociación de empresas forestales junto con el gobierno regional de Murcia y en un manifiesto solicitaron del Gobierno de España que los trabajos de silvicultura en las masas forestales arboladas sean actividades que contabilicen para el cálculo de las absorciones de CO₂, en el marco de la compensación y el registro de la huella de carbono.

millones de árboles durante el presente decenio ¿es para que luego sin gestión forestal se mantengan en perfecto estado?¹⁸

Bajo estas medidas subyace ese concepto de «adicionalidad» que sólo considera que una medida es una acción climática cuando «solo se destina a la mitigación», esto claramente no encaja con una gestión forestal multifuncional. Este planteamiento, además, claramente dificulta la conceptualización de «cobeneficios»¹⁹ a las externalidades ambientales que genera un selvicultor con la gestión forestal multifuncional que realiza²⁰. Lo que es claramente disfuncional, pues la consecuencia es que estas externalidades son «gratis» y desincentivan la gestión forestal. Lo efectivo es que el enfoque fuera justo al revés: que la sociedad pagara a los selvicultores los servicios ambientales (externalidades ambientales) que proporcionan los montes y que son mejorados con la gestión forestal mediante estructuras de Pago por Servicio Ambiental (PSA), como señalaba la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo el 7 de septiembre de 2020 en su informe «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» (2019/2157(INI)), con el fin de promover bosques multifuncionales.

¹⁸ En la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 se recogen los siguientes datos. En España los terrenos forestales representan más de la mitad de su superficie terrestre. Según el Mapa Forestal de España (MFE) y el Inventario Forestal Nacional (IFN), «algo más de 28 millones de hectáreas son espacios forestales que responden a la condición legal de montes», es decir el 55,8 % del territorio. Más de 18,7 millones de hectáreas se encuentran arboladas, lo que representa el 66 % de la superficie forestal y cerca del 37 % del territorio terrestre. Desde la aprobación de la EFE en 1999, la superficie forestal arbolada, ha aumentado en casi 1,5 millones de hectáreas. Entre las razones para ese crecimiento se encuentran las 430.579 hectáreas de repoblaciones forestales entre 2000 y 2020, así como la forestación de tierras agrarias favorecida por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea en la última década del siglo XX, lo que supusieron 298.482 hectáreas desde 2000 hasta 2020. A estos trabajos de recuperación se suma «la regeneración natural de arbolado y matorral a costa de cultivos y pastos o eriales marginales abandonados al compás de la despoblación rural». Entre 1940 y 1999 se repoblaron alrededor 4 millones de hectáreas. Con estas cifras ¿Se puede afirmar que la solución pasa por seguir repoblando y reforestando?

¹⁹ La Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética que establece como uno de los objetivos la puesta en marcha de los llamados «cobeneficios». Se recoge la necesidad de incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados en el aumento de la capacidad de captación de CO² de los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente los del sector agrario y forestal. Para ello, junto con su identificación, evaluación y seguimiento se fomentarán sus cobeneficios como motor de desarrollo de las zonas rurales (art.26, apartados 2 y 3).

²⁰ Reconocido en los arts. 4 y 65 de la Ley Básica 43/2003, y sobre concepto de externalidad ambiental o servicio ambiental, art. 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En la planificación y ordenación de los terrenos forestales, se instituye la multifuncionalidad como garantía de plasmación de ordenación sostenible. Dicho de otra forma, la planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional. Vid. KARRERA EGIALDE (2014). «Sobre la función de los montes y su planificación», *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), pp. 1795-1803; MARTÍN MATEO (2002). «Los servicios ambientales del monte», *Revista Española de Administración Local*, (288), 57-78; y PLAZA MARTÍN (2001). «La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación», *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario, julio, 350-362.

La posición actual de la Unión Europea actual sobre la gestión de nuestros montes contrasta también con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Unión Europea para el sector forestal (1998)²¹ en la que ya se señaló que los incendios forestales son uno de los principales factores que ponen en peligro el desarrollo sostenible casi en la mitad de los bosques de la Unión Europea.

En definitiva, la Estrategia Forestal de la UE para 2030 debería de partir de la gestión forestal activa sostenible como componente clave para dirigir las diversas y multifuncionales tareas de los bosques en el presente y en el futuro, tal y como se define en el proceso FOREST EUROPE. Pero, lejos de ello, la Estrategia altera significativamente el equilibrio actual entre las funciones socioeconómicas y ecológicas de la silvicultura multifuncional y avanza hacia un exclusivo enfoque ambiental, lo que conlleva dejar en segundo plano los aspectos económicos, siendo los montes cada vez menos rentables para sus propietarios. Y hay una máxima que siempre se cumple: un monte no rentable, tarde o temprano arde. Este enfoque puede llegar a poner en peligro la viabilidad a largo plazo los montes y la silvicultura²².

El enfoque adoptado por la Nueva Estrategia Forestal Europea (2030) sobre el papel de los montes y la gestión forestal incide directamente en la nueva PAC (2023-2027), de acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC que, expresamente dispone que las intervenciones relativas a la silvicultura deben contribuir a la aplicación de la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030». Esta disposición tiene una gran importancia pues la PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la gestión forestal. Los montes cada vez tienen más peso en la política comunitaria pero no tienen un instrumento propio. La PAC es una política agraria, no es una política forestal. Nunca ha sido un instrumento de Política Forestal porque la UE no tiene competencia forestal comunitaria. Esta es la razón de la exclusión de los bosques del Pilar I de la PAC. No obstante, el Pilar II de la PAC –ayuda al desarrollo rural– ofrece una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima en los que se pueden incluir claramente los montes²³.

²¹ Documento COM (1998) 649, 3 de noviembre de 1998, p. 12.

²² Y decimos a largo plazo porque el acierto o error de las decisiones en materia forestal se ven a largo plazo.

²³ Dentro de las medidas forestales correspondientes a los 9 Objetivos Específicos, que pueden ser incorporadas en el Plan Estratégico, el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) regula las que siguen:

Pero ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC? La PAC es una política agraria y, en consecuencia, los aspectos forestales que se recogen en la PAC tienen un claro carácter accesorio y complementario. No contempla el sector forestal como un todo sino como algo accesorio a lo agrario. Además, al incluirse los montes en el segundo Pilar los fondos de los que se pueden beneficiar son sensiblemente menores que los destinados a la agricultura. El principal montante de financiación se va al Pilar I.

Dada la evolución que ha tomado la PAC, no se vislumbra grandes posibilidades en la PAC para posibilitar una gestión sostenible de los montes. El contexto de la PAC va a ser cada vez más restrictivo en cuanto recursos y el montante principal cada vez más se va a concentrar en el Pilar I (pagos directos) porque la capacidad de presión que tiene el sector agroalimentario es mucho mayor que la del sector forestal (lo mismo ocurre para la gestión y conservación de la Red Natura 2000).

Por ello, hay que abogar para que en un futuro el sector forestal se financie por instrumentos que estén fuera de la PAC. Por dos vías: o bien demandar a la UE una política forestal común en el marco del Pacto Verde Común o bien concentrar todos los esfuerzos en la política de cohesión, cuyos fondos serán cada vez más cuantiosos (como el FEDER).

En lo que corresponde al Objetivo Específico d) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible:

- Producción sostenible de energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura;
- Energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura y de otras fuentes renovables: inversiones subvencionadas en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (en megavatios);
- Tierras forestadas: superficie subvencionada para forestación, agrosilvicultura y recuperación, con datos desglosados;
- Ayudas a la inversión destinadas al sector forestal: inversión total para mejorar el rendimiento del sector forestal.

En lo que corresponde al Objetivo Específico e) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química:

Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas».

En lo que corresponde al Objetivo Específico f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes:

Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible;

Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas.

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España (PEPAC), se puede afirmar que las intervenciones adoptadas no parten de la consideración del sector forestal como un todo sino como algo accesorio a considerar para la mejora de la agricultura, la lucha contra el cambio climático y la regulación del clima, o la conservación de otros recursos naturales como las aguas continentales (disponibilidad y calidad de las aguas) y la protección de suelos. Parece que las múltiples funciones que ofrecen los montes a la sociedad impiden que sean valorados como un fin en sí mismos, como ocurre con otros recursos naturales como el agua o el aire.

En el PEPAC, es cierto, se incluye la intervención: «Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales», pero no se han concretado con la mayor eficacia posible. El sector forestal debe afianzarse como origen de riqueza desde el sector primario hasta la industria y como proveedor de materias primas a múltiples cadenas de valor. Además de su valor en sí, muchas de estas cadenas como la madera, la resina, el corcho, son clave para sustituir materias no renovables en sectores como la construcción y la edificación, la energía, la industria química o farmacéutica y otras, desarrollando la bioeconomía y mitigando el cambio climático. La movilización y protección de los recursos forestales es de las pocas actividades económicas que realmente es capaz de crear y anclar empleo y por lo tanto población a entornos rurales, permitiendo luchar contra el desafío demográfico y mejora el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos. Se está perdiendo la vinculación con ese ámbito, sin pensar que es «algo vivo», donde hay gente detrás y que necesita recursos para poder gestionarlo. Se hace muy necesario transmitir a la sociedad en general el mensaje de que los montes gestionados de forma sostenible por los habitantes de las zonas rurales son una gran fuente de riqueza, dignificando a estos trabajadores desde el reconocimiento de su valor en un contexto global.

Cuestión aparte, y muy preocupante, es la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos en nuestros montes, en lugares acedados por la despoblación y, por lo tanto, con poca resistencia social. Destaca los proyectos de implantación de estas plantas de energía renovable en los montes de Aragón, a pesar de que en la reciente Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón expresamente se dispone en su art. 43.1, en materia de energías renovables, que se «impulsará las medidas de fomento y despliegue de las energías renovables, especialmente de autoconsumo, cooperativas energéticas y comunidades energéticas locales, procurando el equilibrio territorial del medio rural,

mediante procesos de planificación y participación. Para dichos procesos, se tendrán en cuenta criterios de sostenibilidad, paisajísticos y de conservación del patrimonio natural, procurando el menor impacto en la biodiversidad y contando con la actividad económica existente». Quizás el camino que deberían seguir las diferentes Comunidades Autónomas lo marca la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja que establece una moratoria en la autorización y declaración de utilidad pública de este tipo de instalaciones, hasta que se planifique y consensue una implantación ordenada y respetuosa con todos los valores ambientales y sociales y se apruebe la Ley del paisaje de La Rioja.

En la actualidad está en tramitación un Proyecto de Ley por la que se crean los impuestos medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón²⁴. Habrá que estar al texto final de esta norma para determinar si, al menos un porcentaje de los ingresos provenientes de estos nuevos impuestos, se destinan a la compensación de los impactos medioambientales que estos parques ocasionan en los terrenos forestales.

En contraposición a la posición europea y española de despliegue masivo de plantas de energía renovable en medio rural y en el mar (off shore) con una relajación sin precedentes de la evaluación ambiental²⁵ ha de mencionarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 22 de junio de 2023, que analiza la Ordenanza Municipal del Aprovechamiento de Bienes Comunes de Manzanal de Arriba (Zamora). En el artículo 7 de la Ordenanza se pretende ampliar el aprovechamiento de los bienes comunales a un uso especial. A tal efecto, a los aprovechamientos ya reconocidos, micológico, de leñas, de pastos, de caza y apícolas, se añade el «aprovechamiento especial o extraordinario» pensando el Ayuntamiento en la instalación de plantas fotovoltaicas que impedirá el uso del terreno para otro aprovechamiento forestal. El tribunal llega a la conclusión de que la figura adoptada *ex novo* por el municipio, de «aprovechamiento especial o extraor-

²⁴ Pionera en este ámbito fue la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de La Rioja, por la que se creó el impuesto sobre impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas. Dichos impuestos fueron consolidados por la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos.

²⁵ Así queda patente con la aprobación del Reglamento (UE) 2022/2577, del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Y en el derecho interno español, con la aprobación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

dinario» no tiene cabida si se trata de montes comunales porque el uso le corresponde al común de los vecinos y la construcción de una planta fotovoltaica impide el aprovechamiento forestal que se venía desarrollando por los vecinos, destacando el aprovechamiento micológico.

Nuestro país vecino, Portugal, desde 2020 está emprendiendo iniciativas que nos deben llevar a la reflexión. Por un lado, la aprobación de Programas de Ordenación y Gestión del Paisaje, con el presupuesto de intervención de que los montes son un sumidero de carbono que Portugal necesita para ser neutro en carbono y esta función de sumidero es un bien público que tiene que ser remunerado (se remunerará por año y por hectárea, previo contrato por 20 años, a los propietarios forestales que gestionen su monte, sin perjuicio de que los propietarios de montes pueden ser obligados a arrendar sus montes al Estado, en el caso de que no quieran gestionarlos). Además, el plan incluye la sustitución eucaliptos por especies más pirofitas que puedan aumentar la captura de CO₂. Se trata de tener una política básica para propiciar un territorio resistente al fuego en un paisaje construido en mosaico con muchas discontinuidades, con una presencia muy fuerte del bosque pero con árboles adaptados al territorio. Todas estas actuaciones se integran en el Plan Nacional para el Manejo Integrado de Incendios Rurales aprobado con una duración de 10 años. Del mismo modo se han movilizado 100 millones de euros del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y 68 millones del Fondo Ambiental para plantar y gestionar el bosque.

Por su parte, el 27 de febrero de 2024, el Parlamento Europeo ha aprobado la Ley de Restauración de la Naturaleza, para su entrada en vigor solo queda su votación final en el Consejo. El futuro Reglamento formará parte integrante de la Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030. La Ley de Restauración de la Naturaleza tiene por objeto poner en marcha medidas de recuperación que cubrirán al menos el 20 % de las zonas terrestres y el 20 % del mar de la UE para 2030, y todos los ecosistemas que necesitan restauración para 2050. Establece objetivos y obligaciones jurídicamente vinculantes específicos para la restauración de la naturaleza en cada uno de los ecosistemas enumerados, desde tierras agrícolas y bosques hasta ecosistemas marinos, de agua dulce y urbanos.

El Consejo ha optado porque los estados miembros presenten en primer lugar planes nacionales de restauración que cubran hasta junio de 2032, con una visión estratégica para el período posterior a esa fecha. A partir de junio de 2032, los estados miembros deberán presentar planes de restauración hasta 2042 con un panorama

estratégico hasta 2050 y para junio de 2042 presentarían planes hasta 2050. Los Estados miembros podrán tener en cuenta en sus planes las especificidades nacionales en términos de requisitos sociales, económicos y culturales, características regionales y locales y densidad de población, incluida la situación específica de las regiones ultraperiféricas.

En España, la aprobación de este Reglamento europeo podría suponer que alrededor del 40% de la superficie total que está bajo la Red Natura 2000 quede improductiva, y que gran parte de nuestros montes queden como parques temáticos a los que les cercenamos toda su multifuncionalidad y les exponemos a sufrir incendios forestales inatacables.

5. LA GESTIÓN FORESTAL EN LA ESTRATEGIA FORESTAL ESPAÑOLA HORIZONTE 2050 Y EN EL PLAN FORESTAL ESPAÑOL 2022-2032. LA NECESARIA ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS QUE VEHICULEN EL PSA

La Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 (EFE) tiene como objetivo principal «la gestión integral forestal-rural». La Estrategia cuenta con cinco ejes generales: I. Conservación de la biodiversidad y la conectividad; II. Adaptación de los bosques a cambio climático e incendios forestales; III. Bioeconomía forestal. Desarrollo socioeconómico del sector forestal; y IV Desarrollo y mejora del conocimiento y de la cultura forestal.

Por su parte, el Plan Forestal Español 2022-2032 (PFE)²⁶, como instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española, desarrolla la Estrategia Forestal Española (EFE) y tiene como principal objetivo conseguir en España montes gestionados, es decir, bien conservados activamente, más resilientes frente al cambio climático, protegidos de las amenazas principales (abandono forestal, incendios, enfermedades y plagas) y que proporcionen los bienes y servicios ecosistémicos necesarios para nuestro bienestar y para hacer posible que la economía inicie una necesaria transición ecológica.

Del mismo modo, se han aprobado las «Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de montes»²⁷,

²⁶ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, el 20 de diciembre de 2022.

²⁷ 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

que marcan los contenidos mínimos de los proyectos de ordenación de montes y de los planes dasocráticos en todo el territorio español.

Todos estos instrumentos pueden suponer la base para un impulso de la necesaria y acuciante necesidad de ordenación de nuestros montes y su gestión forestal sostenible. Para conseguir este fin deben establecerse medidas que favorezcan la rentabilidad de la gestión. Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Un país como España, en la que los espacios forestales cubren el 55% del territorio, la movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal²⁸.

La existencia de una actividad económica sostenible asociada al aprovechamiento y utilización de los recursos forestales permitirá que la población pueda mantenerse en estas zonas haciendo viable su desarrollo, y convirtiendo a sus gentes en principales valedores del territorio. El sector forestal español dispone de suficiente materia prima para, en el marco de la bioeconomía, satisfacer las cada vez más exigentes demandas sociales sin poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas forestales ni comprometer sus otros usos y funciones. Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional constituye la primera solución a los retos planteados en muchas de las áreas rurales españolas, entre los que se encuentran la despoblación y la lucha contra el cambio climático. Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva para aminorar la incidencia de incendios forestales²⁹. En España, sobre todo, el potencial del bosque mediterráneo

Naturaleza y las Comunidades Autónomas (arts. 33.4 y 32.2). Hubo que esperar al año 2022 para que se aprobaran las «Directrices básicas de gestión forestal sostenible» previstas en la Ley de Montes de 2003 (aprobadas por el Consejo de Ministros, el 20 de diciembre de 2022).

²⁸ Vid. GÓMEZ-ZAMALLOA (2015): Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, pp. 29 a 34. Y así ha sido puesto de manifiesto en la Nueva Estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo, de 30 de junio de 2021, que resalta la bioeconomía como uno de los factores que pueden capitalizarse para un mejor futuro rural. Vid. sobre la nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2021): La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1), *LA LEY Unión Europea*, núm. 98, 1 de diciembre.

²⁹ Vid. MARTÍNEZ NAVARRO (2023). «Las políticas de gestión forestal sostenible y bioeconomía frente a los incendios forestales en la Unión Europea y España», *Revista de*

es altamente inflamable debido a que se halla a medio camino de los procesos de regeneración natural en condiciones iniciales y, en muchos casos, no hay ecosistemas forestales maduros. Y para favorecer la regeneración natural y promover masas más maduras, la única herramienta es gestionar el bosque³⁰.

No obstante, la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal y la mayoría de los montes no cuentan con un instrumento de gestión forestal. 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). A pesar de su exigencia legal (art. 33 Ley Básica 43/2003, de 21 de noviembre, de montes) la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, y que estos montes no ordenados no pueden acceder a las ayudas del Pilar II de la PAC, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono.

Una dificultad muy importante para lograr la ordenación efectiva de nuestros montes es la atomización del territorio forestal, en el ámbito forestal impera el minifundismo³¹ y, en muchos casos la falta de conocimiento de la titularidad del monte. En ese contexto se presenta el reto de activar la propiedad forestal privada para lo que es preciso fomentar iniciativas de concentración o de agrupación de terrenos forestales de reducido tamaño con el objeto de facilitar una ordenación y gestión integrada y mejorar la productividad y rentabilidad de las explotaciones forestales para evitar su abandono. Con este fin se ha abogado por abordar una concentración parcelaria forestal (de altísima dificultad), o por impulsar las sociedades de fomento forestal (agrupaciones de gestión forestal conjunta)³². En Galicia y Navarra estas sociedades tienen prioridad para optar a subvenciones. Y también, por la Potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial «Montes de Socios», los montes Comunales, y los Montes Vecinales en Mano

Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (362), junio 2023, pp. 115-162.

³⁰ Vid. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y JIMÉNEZ SHAW (2019): Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, junio, pp. 158-219.

³¹ En la actualidad está en marcha dos Proyectos Horizonte Europa Small4good y Smurf con los que se intentarán buscar soluciones al problema del minifundismo.

³² Vid. la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Común. En la actualidad está en tramitación una Proposición de Ley del Senado de Montes de Socios (de 5 de abril de 2024).

El concepto de Gestión Forestal Sostenible se basa en tres pilares: económico, social y ambiental. Estos pilares se tratan a menudo como elementos separados. Sin embargo, para que una política sea verdaderamente sostenible, los tres componentes deben trabajar en sinergia. Una actividad económicamente rentable eventualmente fallará si los recursos en los que se basa se degradan. Y muchas estrategias de protección ambiental no tendrán éxito a largo plazo, a menos que promuevan el uso rentable y sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables (resina, aprovechamiento micológico). En este marco, como señalan las «orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» la biomasa tiene un papel muy relevante dentro del impulso de la Bioeconomía. En lo que se refiere al uso de la biomasa ha de señalarse que, con fecha 31 de octubre de 2023, se ha publicado en el DOUE la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica, entre otras, la Directiva (UE) 2018/2001 («Directiva RED III») en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables. El texto definitivo de la nueva Directiva RED III, tras más de un año de incertidumbre y varios meses de intensas negociaciones en la fase final (Trílogos) de la Directiva, no ha limitado hasta su eliminación en la práctica, como en un primer momento pretendía, el consumo de biomasa forestal mediante la introducción del concepto de «biomasa leñosa primaria»³³, que comprendía toda la biomasa forestal excepto la generada por las industrias forestales (que es un tipo de biomasa que generalmente se autoconsume en dichas industrias y no llega al mercado). Todo ello con el objetivo de establecer que no se pudiera valorizar energéticamente, ni retribuir o beneficiarse de medidas de apoyo esta denominada «biomasa leñosa primaria». Finalmente, este concepto ha sido eliminado y sigue manteniéndose la sostenibilidad de la biomasa.

Para España, el establecimiento del concepto «biomasa leñosa primaria» en la RED III hubiera impactado de forma muy negativa, no solo en el sector de la biomasa, sino en los montes y en la cade-

³³ En el proceso de actualización de la Directiva, el modelo de negocio de la biomasa en los países norte europeos, donde grandes centrales de carbón de cientos y miles de MW se convirtieron a centrales de biomasa tras las restricciones políticas al uso del carbón, ha condicionado en gran medida la posición del Parlamento Europeo, que optaba por limitar drásticamente el consumo de biomasa forestal en la RED III mediante el establecimiento de una definición de «biomasa leñosa primaria». Pero ningún caso era el caso de España. Téngase en cuenta que la biomasa producida con fines energéticos es la principal fuente de energía renovable en la UE (60%). Vid. COM (2021) 572 final, p. 8.

na de valor del sector forestal, con derivadas muy arriesgadas sobre los incendios forestales³⁴.

En lo que concierne a los productos forestales maderables, ha de tenerse también presente la aprobación del Reglamento (UE) 2023/1115 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 995/2010. Este Reglamento EUDR (EUTR por sus siglas en inglés)³⁵ establece que los operadores, es decir, las empresas que colocan productos de madera en el mercado de la UE, así como los grandes comerciantes, deben demostrar debida diligencia. Esto implica realizar un análisis de riesgos y la puesta en marcha de medidas para mitigarlos antes de colocar los productos en el mercado.

Además, se han establecido procedimientos específicos para cumplir con la debida diligencia, que incluyen recopilar información sobre la geolocalización de los terrenos donde se produjo la madera, así como la fecha o periodo de producción. Los operadores deben presentar una declaración de debida diligencia a través de un Sistema de Información implementado por la Comisión Europea.

Para las empresas del sector forestal, el cumplimiento de estas regulaciones presenta tanto desafíos como oportunidades. Por un lado, el proceso de debida diligencia puede requerir inversiones significativas en términos de recursos humanos y tecnológicos para recopilar y verificar la información necesaria. Por otro lado, el cumplimiento del EUDR puede mejorar la reputación de las empresas al demostrar su compromiso con la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental.

No obstante, como también señalan las «orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» para asegurar la rentabilidad de los montes es indispensable que se paguen los servicios ambientales que presta el monte y que son tan esenciales para el bienestar de la sociedad.

En este sentido, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, dispone en su Disposición final séptima que el «Gobierno aprobará, en el plazo máximo de un año, las

³⁴ Esta situación que fue analizada en el Manifiesto Científico promovido por BIO-PLAT y firmado por más de un centenar de científicos y académicos españoles, que se remitió a la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera, a finales de 2022.

³⁵ Este Reglamento EUDR entrará en vigor aproximadamente a finales de 2024 (mediados de 2025 para las PYME), con una aplicación adicional del Reglamento de la UE sobre la Madera (EUTR) durante tres años más, bajo ciertas condiciones.

normas necesarias para el desarrollo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, entre ellas, el mandato de su artículo 65 «Incentivos por las externalidades ambientales» de regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados». Sobradamente se ha cumplido este plazo de un año. Ahora bien, lo primero que se podría decir es que no debería de hablarse de «incentivo» sino de «pago» por ese servicio ambiental. Por ello, una de las figuras a través de las cuales se podría instrumentar este «pago» sería a través de un sistema de Pago por Servicio Ambiental (PSA). Nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales³⁶ y la Custodia del Territorio.

El Plan Forestal Español 2022-2032 fomenta para apoyar la gestión forestal sostenible el impulso del Contrato Territorial, en concreto recoge la «revisión de la figura del contrato territorial» vinculado a la gestión forestal sostenible, como medio para canalizar la retribución a los titulares de explotaciones forestales por las externalidades positivas no remuneradas por el mercado y favorecer el desarrollo socioeconómico sostenible del medio rural³⁷. En el mismo sentido se recoge en la Estrategia Forestal Horizonte 2050³⁸. Es importante que se incida en la utilización de esta figura prevista por la ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo

³⁶ Sobre la conceptualización de los servicios ecosistémicos vid. GARCÍA GARCÍA (2022). *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Tirant lo Blanch. Sobre los sistemas PSA vid. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (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*, (24), 82-127. Sobre uno de los sistemas PSA específico, el contrato territorial, vid. LOZANO CUTANDA y RÁBADE BLANCO (2013), «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural. Los contratos territoriales», *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, (Francisco Javier Sanz Larruga (dir.), Marta García Pérez (dir.), Juan José Pernas García (dir.), Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (pr.), 337-357 y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2012). «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*, (273), 153-192. Centrado en el ámbito rural, MUÑOZ AMOR (2017), *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, Reus, y en el ámbito Forestal, GARCÍA ASENSIO (2020). «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (47), 127 a 171.

³⁷ Vid. V.3. C.08. En el apartado OR. V.3.03 literalmente se establece «Impulsar mecanismos para incorporar la financiación privada a la gestión forestal sostenible y facilitar las estrategias de inversión mediante la colaboración público-privada. Se podrá así apoyar la retribución de externalidades positivas a los titulares de explotaciones forestales (mecenazgo, custodia del territorio, contrato territorial, mercados de carbono y otros sistemas de pagos por servicios ambientales)».

³⁸ Vid. OR. V.3.03. Impulsar mecanismos para incorporar la financiación privada a la gestión forestal sostenible y facilitar las estrategias de inversión mediante la colaboración público-privada. Se podrá así apoyar la retribución de externalidades positivas a los titulares de explotaciones forestales (mecenazgo, custodia del territorio, contrato territorial, mercados de carbono y otros sistemas de pagos por servicios ambientales).

sostenible del medio rural (art. 16)³⁹ y desarrollado por 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. Disponemos de una regulación suficiente desde 2011, no hace falta revisar ni repensar esta figura. Solo hace falta aplicarla de una vez por todas por las Comunidades Autónomas y para ello, es muy importante que el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España (PEPAC) apueste por esta figura.

Por último, ha de señalarse una norma pionera en lo que respecta al PSA, el Decreto 31/2023, de 28 de marzo, por el que se crea la Alianza por los Servicios de los Ecosistemas de Castilla-La Mancha, que es la plataforma de diálogo y cooperación público-privada que el Gobierno regional ha puesto en marcha, junto a las cinco capitales de provincia, para reconocer el valor de los servicios que los ecosistemas de la región aportan al bienestar de la ciudadanía y al conjunto de la economía. No se trata de una medida normativa de carácter integral pero sí tiene un valor claramente simbólico o testimonial.

La supervivencia de la gestión forestal sostenible en España demanda que se paguen los servicios ambientales de los que nos proveen los selvícolas. Para ello es muy necesario que se regule un Fondo Forestal y se establezca una adecuada contabilidad de los servicios ecosistémicos.

Nuestros montes son «Infraestructura Verde⁴⁰». La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad o plurifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos de la Ley 43/2003, que es contribuir a la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa por su multifuncionalidad. Desde este elemento de multifuncionalidad la sostenibilidad se asienta en los tres pilares social, económico y ambiental. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por

³⁹ Ha de señalarse que desde el año 2005, el modelo contractual francés de los «contratos territoriales de explotación», con variantes, había sido incorporado al Derecho interno español bajo distintas denominaciones, pero siempre con carácter voluntario, por algunas Comunidades Autónomas. Cataluña fue la primera Comunidad autónoma que incorporó la figura de los contratos territoriales, bajo el nombre de «contrato global de explotación» (Decreto 50/2007, de 27 de febrero, que regula el contrato global de explotación, derogado por el Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación), cuyo régimen se asemeja mucho al de los contratos territoriales franceses. Siguió los pasos de Cataluña, Galicia, y otras Comunidades Autónomas como Asturias y Baleares.

⁴⁰ La primera vez en la que se incorpora el concepto jurídico de «Infraestructura Verde» en el derecho interno español es en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje es (art. 19 bis).

la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás. Y dicha gestión forestal tiene que existir, adaptada a las diferentes clases de montes.

Ha de resaltarse que el reconocimiento de la plurifuncionalidad de los montes obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento. Dicho de manera contraria, la degradación de los ecosistemas forestales y la pérdida de valores naturales, culturales y económicos debido a la recurrencia e intensidad de incendios, atentan contra su función social y su multifuncionalidad, como fuente de recursos, servicios ambientales y sustento de actividades económicas⁴¹. Así, el art. 43 de la Ley Básica de montes establece que corresponde a las Administraciones públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales. Por ello, deberán adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes⁴². En este sentido es urgente la mejora en la coordinación de las políticas forestales, yendo más allá de los enfoques centrados en la conservación para apoyar el desarrollo del sector y la bioeconomía.

Hay que restaurar porque no hemos sido capaces de conservar. Conservemos nuestros montes, pero no como si estuvieran en conserva, sino aplicando una gestión forestal activa. Conservar es gestionar⁴³. No existe una dicotomía real entre restaurar y gestionar; para restaurar necesitaremos de más gestión. Tenemos que restaurar nuestros ecosistemas forestales con gestión; propiciando una naturaleza que preste servicios de prevención. Apliquemos medidas preventivas ante una de las principales amenazas que tiene nuestra naturaleza y nuestra sociedad: Los incendios forestales.

⁴¹ Vid. SARASÍBAR IRIARTE (2007), *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona; y MORENO (2014). *Los incendios forestales en España en un contexto de cambio climático: información y herramientas para la adaptación (INFOADAPT)*, Memoria final del proyecto financiado por la Fundación Biodiversidad.

⁴² Vid. SARASÍBAR IRIARTE (2022), «El derecho ante los riesgos y desastres naturales», *Revista General de Derecho Administrativo*, (61), 10. Así también se considera en el informe del Defensor del pueblo, «Medidas para la prevención y extinción de incendios forestales», 19 de junio de 2023 <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/medidas-para-la-prevencion-y-extincion-de-incendios-forestales/>. Recuperado el 31 de enero de 2024.

⁴³ Imprescindible, LÓPEZ RAMÓN (2019). *Conservar el patrimonio natural*, Madrid, Reus.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO HEDO, E. (2020). «La defensa de los espacios forestales en la denominada «España vaciada»», *Actualidad Jurídica Ambiental*, (102), 457-475.
- BORRAS PENTINAT, S. (2015). «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿«vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»?», *Revista General de Derecho Europeo*, (1), 35.
- BOSCH, R. M. (2019). «Incendios forestales de sexta generación: Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse», *Seguritecnia*, (466).
- CASAS GRANDE, J. (2013). «Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual», *Foresta*, (56), 96 -105.
- DE LA CRUZ, S., CALAMA, R., MONTERO, G., RUBIO, A. (2016). *Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO² de los sistemas forestales mediante la gestión forestal*, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, pp. 4 y ss. (<http://www.conama2016.org>. Recuperado el 12 de febrero de 2024).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2018). «La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad», *Actualidad Jurídica Ambiental*, (81), 57-120.
- (2021). La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1), *LA LEY Unión Europea*, núm. 98, 1 de diciembre.
- GARCÍA ASENSIO, J. M. (2020). «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (47), 127- 171.
- GARCÍA GARCÍA, S. (2022). *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2021). *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible*, ed. Thomson Reuters Aranzadi.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A. (2023). Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales [BOE-A-2022-12926] La Importancia de una Regulación Eficiente en Materia de Incendios Forestales. *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 11, núm. 1, pp. 136-138. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/31610>. Recuperado el 8 de enero de 2024.
- GÓMEZ-ZAMALLOA, M. G. (2015). Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, pp. 29 a 34.
- HERRERO, C. y Rodríguez de Prado, D. (2017). *QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>. Recuperado el 12 de febrero de 2024).
- KARRERA EGALDE, M. M. (2014). «Sobre la función de los montes y su planificación», *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), pp. 1795-1803.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2019). *Conservar el patrimonio natural*, Madrid, Reus.
- LOZANO CUTANDA, B. y RÁBADE BLANCO, J. M. (2013). «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural. Los contratos territoriales», *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, (Francisco Javier Sanz Larruga (dir.), Marta García Pérez (dir.), Juan José Pernas García (dir.), Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (pr.), 337-357.

- MADRIGAL, J., Romero-Vivó, M. y Rodríguez y Silva, F. (2019). *Definición y recomendaciones técnicas en el diseño de Puntos Estratégicos de Gestión. Decálogo de Valencia para la defensa integrada frente a los incendios en la gestión del mosaico agroforestal*. Sociedad Española de Ciencias Forestales y Generalitat Valenciana.
- MARTÍN MATEO, Ramón (2002). «Los servicios ambientales del monte», *Revista Española de Administración Local*, (288), 57-78.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. F. (2016). *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>). Recuperado el 12 de febrero de 2024).
- MARTÍNEZ NAVARRO, J. A. (2023). «Las políticas de gestión forestal sostenible y bioeconomía frente a los incendios forestales en la Unión Europea y España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (362), junio 2023, pp. 115-162.
- MARTÍNEZ, R., JORDÁN, E., VELAMAZÁN, M. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F. (2017). *Proyecto LIFE FOREST CO₂; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>). Recuperado el 12 de febrero de 2024).
- MORENO, J. M. (2014). *Los incendios forestales en España en un contexto de cambio climático: información y herramientas para la adaptación (INFOADAPT)*, Memoria final del proyecto financiado por la Fundación Biodiversidad.
- MUÑOZ AMOR, M.d. M. (2017). *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, ed. Reus.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y JIMÉNEZ SHAW, (2019). «Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (53), 58-219.
- PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, I. (2023), «Comentarios al Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, de medidas urgentes sobre incendios forestales», *Revista Montes*, (153), 36-40.
- PLAZA MARTÍN, F. J. (2001). «La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación», *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario, julio, 350-362.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2012). «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*, (273), 153-192.
- (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*, (24), 82-127.
- (2020). «Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (47), 23-69.
- SANZ RUBIALES, I. (2018). «Mecanismos de mitigación», (Borràs Pentinat y Villavicencio Calzadilla), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida. Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Cizur Menor, Aranzadi, 125-147.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. (2007), *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona.

- SARASÍBAR IRIARTE, M. (2022). «El derecho ante los riesgos y desastres naturales», *Revista General de Derecho Administrativo*, (61).
- (2023). «Restauración y compensación en la protección de los bosques», *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Dir. García Ureta y Soro Mateo), Iustel, 2023, pp. 219-245.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. (coord.) y GARCÍA URETA, A. M. (dir.), (2022). *La Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea 2030*, Marcial Pons.
- ÚBEDA, X. y FRANCOS, M. (2018). «Incendios forestales, un fenómeno global». *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, (1), <https://raco.cat/index.php/Biblio3w/issue/view/25585>. Recuperado el 3 de febrero de 2024.