

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de abril de 2023

**RECENSIÓN: "SARA GARCÍA GARCÍA: LOS SERVICIOS
AMBIENTALES EN EL DERECHO ESPAÑOL: TIRANT LO
BLANCH, 2022, 278 PÁGS."**

Autora de la recensión: Blanca Rodríguez-Chaves Mimbbrero, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

Fecha de recepción: 29/03/2023

Fecha de aceptación: 29/03/2023

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00184>

La obra que se analiza en la presente recensión tiene como origen la tesis doctoral de su autora, Sara García, dirigida por el profesor Iñigo Sanz Rubiales, que obtuvo la máxima calificación del Tribunal en el acto de defensa. El tema objeto de investigación que presenta esta obra "los servicios ambientales o ecosistémicos" se centra en uno de los conceptos tractoros clave para afrontar con solidez los cambios que en todos los órdenes implica transitar hacia un mundo más alejado de los recursos fósiles, que respeta el medio ambiente y que lucha contra el cambio climático (desde la mitigación y la adaptación).

Cada vez con más frecuencia se incluye este concepto de "servicio ambiental" en documentos programáticos y normas jurídicas, aunque no está nada clara su calificación jurídica. Se trata de un concepto acuñado por otras disciplinas como las ciencias naturales y la economía. Las ciencias naturales hacen referencia con este concepto para hacer referencia a las condiciones y procesos biofísicos a través de los cuales los ecosistemas naturales y sus especies garantizan el sostenimiento de la vida y el bienestar humanos. La economía identifica las múltiples funciones que ofrecen los ecosistemas para sostener la vida humana como servicios o externalidades ambientales positivas (los bienes y servicios son la base de todo sistema económico). Pues bien, a la calificación jurídica de estos servicios ambientales o ecosistémicos contribuye sobremanera el excelente trabajo de investigación realizado por la doctora Sara García desde la base del Derecho europeo y del Derecho administrativo interno español.

La categorización jurídica de servicio ambiental tiene una vis práctica enorme. Solo hay que bajar a uno de los ámbitos en los que urge su aplicación: los montes.

España es el país europeo en el que más se incrementa la superficie forestal arbolada cada año¹. Nuestro país ha aumentado más de un 30% su superficie forestal arbolada en los últimos 25 años; se ha producido un muy importante aumento de superficie forestal en España, debido a la sustitución de cultivos excedentarios por explotaciones forestales en aplicación de la PAC, así como el abandono de tierras agrarias, que ha llevado a una regeneración natural del monte, que ha sorprendido a los propios ingenieros de montes. No obstante, el estado de conservación de nuestros montes debería mejorarse considerablemente.

No puede obviarse la importancia del sector forestal como soporte de nuestra economía y como fuente de los servicios de los ecosistemas. De ahí que se califiquen por la propia Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de Montes como <<Infraestructura Verde>>². Por ello es fundamental asegurar una adecuada conservación de los montes, a través de una gestión activa que permita armonizar el desarrollo económico, social y ambiental de las zonas rurales donde se ubican, lo que no es otra cosa que una gestión forestal sostenible.

La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (modificación del art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos de la Ley 21/2015, 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

¹ Los montes ocupan en España el 55% del territorio nacional, frente al 40% en la UE. España es el tercer país con mayor superficie forestal de la Unión Europea, detrás Suecia y Finlandia.

² La Ley 21/2015 de Modificación de la Ley Básica de Montes consagra como nuevo principio inspirador de esta ley la consideración de los montes como «Infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático» (letra "I" añadida al art 3.). El término «Infraestructura Verde» ya había sido recogido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final de 6 de mayo de 2013 denominada «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa», puesto que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden. Esta concepción del monte como infraestructura verde, ya se encontraba incorporada en la Legislación autonómica posterior a la Ley de Montes de 2003, así, por ejemplo, el art. 4.2 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, califica a los montes como «infraestructuras naturales básicas de la Comunidad Autónoma».

activa por su multifuncionalidad. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás.

Los montes son el único sector nombrado en el Acuerdo de París de 2015 como estratégico en la lucha contra el Cambio Climático desde la mitigación y la adaptación.

En efecto, los montes constituyen una de las herramientas más importantes para lograr el compromiso de la neutralidad climática en 2050 en la UE. Es más, se ha comprobado científicamente que las prácticas asociadas a la gestión forestal pueden contribuir de manera significativa a la fijación de carbono tanto en la vegetación como en el suelo. Si bien los bosques son muy sensibles al cambio climático, también son parte de la solución pues absorben y almacenan carbono como biomasa. Pero también proporcionan materiales de origen biológico que pueden sustituir a los materiales fósiles o con altas emisiones de carbono y, por lo tanto, desempeña un papel importante en la transición hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Esta fuente renovable de materias primas, pueden desempeñar un papel importante en la bioeconomía forestal circular; al mismo tiempo, el sector forestal es una fuente importante de empleo y de diversificación para las zonas rurales de la Unión. 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 forestal. 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.

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, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono, lo que constituye una auténtica bomba de cara a los incendios forestales. Un bosque sin gestionar tarde o temprano arde.

Hasta la fecha, el montante mayor en materia de incendios forestales se destina a la extinción y no a la prevención mediante la gestión forestal. Urge cambiar esta dinámica porque estos incendios forestales cada vez, con mayor frecuencia, se convierten no solo en grandes incendios forestales (GIF) sino en lo que se vienen llamando "Incendios Forestales de Sexta Generación" o incendios no previsibles, que obliga a combatirlos desde la incertidumbre. En España todos los años los montes crecen a lo largo de las tierras agrícolas abandonadas, unido esto a la despoblación, tenemos grandes extensiones continuas de masa forestal compacta sin gestionar, que se traduce en una "gran gasolinera vegetal". Y estas masas en muchísimos casos llega hasta los mismos pueblos, dado que no hay ni agricultores ni ganaderos que mantengan a raya el avance de la floresta. Esto da lugar a que cuando se produce la ignición de estas masas inflamables bajo olas de calor, el incendio crea su propio ambiente de fuego; su propio patrón de propagación, llegando a alterar, incluso la meteorología (formación de pirocúmulos). Ante este fenómeno, la única solución es la gestión forestal. Cada vez más nos vamos a encontrar con episodios extremos en los que los equipos de extinción, por muy preparados que estén, no podrán dar respuesta ante el incendio forestal. Aseguran los expertos que en materia de extinción ya no hay mucha más capacidad para mejorar sólo la gestión forestal permitirá tener oportunidades de éxito.

La no gestión no es una opción porque acaba abocando a un incendio, que, con mucha probabilidad, se convertirá en un incendio extremo. Afirman los expertos que la falta de gestión es la base de los incendios extremos. El Cambio Climático es un añadido más que solo hace visible el problema de fondo: la falta de gestión.

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. Y 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.

De ahí la urgente necesidad de categorizar jurídicamente los servicios ambientales, de articular figuras que compensen esos servicios ambientales (Pago por Servicio Ambiental, PSA) y de formalizar técnicas de valoración de dichos servicios ambientales o ecosistémicos. En este sentido se pronunció claramente el Parlamento Europeo en su informe, de 7 de septiembre de 2020, «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» (2019/2157(INI)), Señalando que los servicios ecosistémicos, como la captura de CO₂, la protección de la biodiversidad o la mejora del suelo, “no están remunerados adecuadamente”. De hecho, afirma que “los silvicultores que se centran en transformar sus bosques en este sentido podrían estar gestionando en la actualidad sus bosques con pérdidas, a pesar de que prestan servicios ecosistémicos esenciales”. Por ello, solicitan a la Comisión y a los Estados miembros que “estudien opciones para incentivar y remunerar adecuadamente los servicios ecosistémicos relacionados con el clima, la biodiversidad y otros, al objeto de lograr una reconversión forestal económicamente viable”. Y, así ha sido reconocido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética española (art. 26, apartados 2 y 3 y Disposición final séptima).

La obra de la doctora Sara García supone un importante paso para que nuestro derecho positivo español regule figuras jurídicas que posibiliten el pago de los servicios ambientales que los montes ofrecen a la sociedad, que si no existieran tendríamos que pagar lo que fuera para poder tenerlos.

La monografía consta de una introducción y cuatro capítulos. En la introducción, la autora contempla diversos aspectos que ayudan a comprender mejor la institución que aborda. En esta introducción ya queda patente el importante vacío doctrinal que quiere colmar la obra y que consigue. El libro de Sara García ofrece un análisis jurídico completo de la figura del servicio ambiental y propone soluciones jurídicas para la positivación completa de los servicios ambientales y consiguiente adaptación de los conceptos jurídicos básicos y principios generales del derecho ambiental, así como la creación de nuevos mecanismos de protección y conservación de la naturaleza.

La sistemática seguida en este libro tiene, además del esfuerzo conceptual y categorizador de los servicios ambientales dos "efectos colaterales" altamente valiosos: por un lado, contribuye a afianzar desde un punto de vista jurídico las bases para la protección de la naturaleza, y, por otro lado, verifica la eficacia de las figuras jurídicas de protección ambiental vigentes.

Termino esta recensión con una valoración sobre el conjunto de esta monografía. Estamos ante un libro con mayúscula con una completísima aportación de referencias científicas, técnicas, normativas, doctrinales y jurisprudenciales que, considero, constituye una aportación imprescindible para el reconocimiento de los servicios ambientales desde un punto de vista jurídico y su correspondiente compensación. Por ello, se trata de una obra que considero de obligada consulta en el ámbito del derecho ambiental y que debe servir de guía e inspiración al legislador.