

Els incentius per a la gestió forestal: l'assignatura pendent

Eduard Rojas i Briaies és enginyer de Forests, gerent del Consorci Forestal de Catalunya (1992-1998), professor de la Universitat Politècnica de València, subdirector general de la FAO (2010-2015), degà del Col·legi d'Enginyers de Forests/Monts i president de PEFC-Internacional.



Eduard Rojas B

240

L'estat de la qüestió

Els boscos mediterranis i de muntanya representen els millors exemples del fenomen econòmic anomenat *macrodecoupling*, en què, quan la relació entre els productes objecte de la gestió, és a dir, aquells amb mercats (fusta, suro), respecte als serveis ambientals proveïts a la societat gratuïtament, és més desproporcionada a favor dels darrers, el mercat ocasiona una assignació perversa de recursos, en aquest cas per defecte. Es tracta del cas invers al *microdecoupling*, on quan la relació entre la generació de béns objecte de la producció (per exemple, industrial) i els efectes ambientals negatius (contaminació) és més descompensada per la part dels efectes —és a dir, quan més es contamina—, l'assignació de recursos del mercat es torna més perversa perquè enriqueix desproporcionadament el contaminador. Per aquest fet, la política ambiental ha actuat prioritàriament en aquest darrer supòsit per la via de la regulació establint tota mena restriccions, prohibicions i, en els casos menys extrems, taxes ambientals.

En sentit contrari, en el cas dels recursos naturals renovables generadors de serveis ambientals vitals, el fet que el gestor no pugui tancar l'aixeta i la dispersió geogràfica dels afectats hagi ocasionat una profunda contradicció entre el reconeixement evocador quasi-generalitzat de la necessitat d'abordar-lo i la tossuda realitat dels fets. És així com la Llei de monts de 2003, en el seu article 65, ja reconeix la necessitat d'afrontar el pagament dels serveis ambientals, però, malgrat això, no inclou el mecanisme que ho implementi, com sol ser habitual en altres supòsits.

Aquesta situació s'ha vist agreujada per l'aparició en joc de dos nivells addicionals de governança. D'una banda, les comunitats autònomes a principis dels anys vuitanta, com a titulars fonamentals de les competències forestals, i d'altra banda, la Unió Europea des de 1986. En el primer cas, si bé és cert que en un principi es transferiren els recursos actualitzats de l'Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), amb el decurs del temps el finançament autonòmic s'ha anat fonamentant en els impostos cedits i compartits, i ha restat dins de l'autonomia de cada territori com prioritzar-los. No oblidem que les comunitats autònomes, assumint l'educació i la sanitat, van carregar els capítols més costosos alhora que menys elàstics de la despesa pública. Es pot concretar més quin impacte ha tingut això en els pressupostos públics dedicats a les polítiques forestals?

D'altra banda, en accedir a la Unió Europea el 1986, l'estat espanyol va entendre que la seva funció, un cop transferides les competències en matèria agrària i forestal i considerant que la Política Agrària Comunitària (PAC) romanien en la seva negociació i tramitació, així com un cert cofinançament pel que

fa al segon pilar (desenvolupament rural), així com la PAC aspirava a cobrir tots els subsectors agropecuaris, mancava de competències forestals, per la qual cosa el cor de la política forestal restava des d'aleshores sense cobrir, tant per la Unió Europea com per l'estat espanyol, depenent de la capacitat pressupostària autonòmica —en les comunitats autònomes molt poc poblades una il·lusió impossible— i la seva prioritització. El creixement del segon pilar de la PAC des de la reforma MacSharry el 1991 va generar el miratge que per fi la PAC invertia en els boscos, però els imports eren molt minsos per com era de reduït el seu percentatge (aleshores 10% creixent fins al 18% en el període que acabà a finals de 2022) i la llista creixent de potencials destinataris. Durant els nou anys del període 2014-2022, la Unió Europea ha destinat anualment l'1% de la PAC als boscos europeus (600 milions €/any), en el cas d'Espanya i gràcies a una major prioritització per certes comunitats autònomes el percentatge augmenta al 3%. Si hi afegíssim el cofinançament estatal i autonòmic, arribaríem a uns 300 milions €/any per als boscos del conjunt de l'estat espanyol finançats per la Unió Europea, l'Estat i les comunitats autònomes, que suposen uns 16 €/ha/any de bosc, lluny dels 400 € de l'agricultura.

En tot cas, cal constatar que no es tracta de l'absència de marc legal, ni molt menys. A la Llei de monts de 2003 i al capítol corresponent a foment, hi ha quatre articles que permeten tant les subvencions clàssiques (article 64), com el pagament per serveis ambientals (article 65) o els crèdits subvencionats (article 66). Malgrat això, són del tot simptomàtiques tres qüestions clau:

1. Es tracta del darrer capítol de la llei, anterior al règim sancionador.
2. No es defineixen en cap cas exempcions fiscals concretes, i es depèn aleshores de legislació genèrica.
3. No es concreta com es finança el pagament per serveis ambientals, en clara diferència amb la legislació pionera en la matèria, per exemple a Costa Rica (1996), on es va establir directament i clarament la font de finançament.

Per abordar almenys en l'àmbit de canvi climàtic aquest forat legislatiu que convertia aquell article en testimonial, la Llei de canvi climàtic (2021) va establir a la disposició final 7a el mandat de desenvolupament operatiu de l'article 65 de la Llei de monts (pagament de serveis ambientals) per tal de fer-ho efectiu. Malgrat aquest renovat mandat, res no s'ha concretat fins a la data, tot recordant la dita castellana «*que Dios se lo pague*».

A l'intens debat de cada estiu, quan es produeixen incendis de certa magnitud, cada cop és més evident un ampli consens social que vincula l'abandonament rural com a problema de fons del risc de megaincendis forestals i, en concret, l'abandonament de la gestió forestal i dels camps de cultiu i pastures que encara no fa gaires anys asseguraven interrupcions de la continuïtat de combustible. Si fa una dècada el debat estava dominat per l'ecologisme amb prejudicis tant sobre les fonts d'ignició —sobrevalorant el gran nombre d'incendis provocats per pastures al nord-oest de la Península— com respecte a les espècies com a elements claus que agreujaven el problema —pins i eucaliptus— cremant molt més que els planifolis autòctons.

La recerca ha estat demostrant l'autoctonia dels sis pins ibèrics, inclosa la del *pinaster* al nord-oest, i els avenços en l'àmbit d'incendis forestals, palesant que l'aspecte crític és l'estructura i la tipologia de combustible de cada rodal, i molt menys l'espècie, junt amb la forta reducció del nombre d'incendis a Galícia de 10.000 a 3.000 ha/any. Tot això ha reduït molt aquests missatges distractors de l'atenció, que, tot i això, romanen. En aquest sentit, ha estat clau la tasca duta a terme per la Fundació Pau Costa, no sols a Catalunya sinó arreu de la península Ibèrica i en diversos països. També cal recordar la tasca formativa en la consolidació d'una doctrina del Màster en Incendis Forestals (MasterFuego) impartit per tres universitats (Lleida, Lleó i Politècnica de València).

Un altre debat que ha emergit des de 2017 és el del despoblament, que s'ha pogut vincular amb el de l'abandonament forestal, i, a més, amb el gran potencial que la bioeconomia aporta per combatre'l. A diferència d'altres de-

bats, la seva motivació fonamental de caràcter social —les mateixes condicions de vida per a la ciutadania independentment d'on visqui— l'ha inoculat respecte a crítiques directes, tant des de la visió urbana com des de l'ecologista.

També en l'àmbit de l'aigua ha emergit un interessant debat arran dels progressos científics en relació amb el rol dels boscos a les zones seques, que confirma que l'absència de gestió augmenta molt la intercepció i, per tant, limita molt tant l'aigua verda disponible per a les plantes per créixer com la blava que percola al freàtic. Només una reducció del 10% d'una precipitació modesta de 500 mm suposaria 500 m³/ha/any, una quantitat gens negligible i crítica en moltes zones mediterrànies. Cal també recordar que allò més crític per a la intercepció són els elements fins, que també són els claus per als incendis perquè són els que més cremen.

De fet, a la política hídrica, la Directiva Marc de l'Aigua (2000) ja preveu el principi de plena recuperació de costos, que com que se centra només en la part de costos (negativa) i no en la positiva (regulació pels boscos del cicle hídric) impedeix que la política hídrica pugui convertir-se en un element modulador, per assegurar a llarg termini aquesta funció reguladora i com a font de finançament per assolir-la. D'altra banda, a la generació hidroelèctrica se l'ha estat gravant amb un cànon del 25% que és ingressat a les confederacions hidrogràfiques i que es reinverteix en regadius, un fet que és conceptualment, territorialment i ambientalment incoherent.

En l'àmbit del canvi climàtic, tot i que per ara limitat als mercats de carboni, l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic (OECC) va establir un registre el 2014 que sols reconeix les noves repoblacions en terrenys que no estiguessin arbrats el 1990. Això ha comportat els darrers dos anys un interès creixent en les noves repoblacions, no sempre amb la deguda consideració de les tècniques solvents (sembla amb drons), els drets de la propietat, l'encaix social al territori o la viabilitat a llarg termini. En el cas que la recuperació del bosc sigui espontània, no compta, fet que comporta absurds com ara arrencar la regeneració per

plantar la mateixa espècie amb una genètica no necessàriament local i variada com la natural. De fet, la perspectiva és que se cerca un balanç zero al sector LULUCF (usos del sòl: agrícola i bosc) sense mecanismes de compensació de l'agricultura al bosc.

Finalment, cal recordar la total absència de marc normatiu domèstic, europeu o global sobre la tendència dels serveis ambientals i el risc de la prevalença d'enfocs inconsistents i inequitatius, fruit del predomini de la visió ambiental marcada per les externalitats negatives.

Propostes per superar l'impàs

D'una forma esquemàtica, s'enumeren les possibles mesures a aconseguir:

1. Incloure a la legislació hídrica europea o espanyola el concepte de «plena recuperació de costos i serveis», de tal manera que les taxes que s'apliquen al consum hídric no sols financin els costos de les infraestructures hídriques, incloses potabilitzadores i depuradores, sinó també el rol regulador del bosc, especialment en pendent.
2. Incloure com a destí principal del cànon hidroelèctric els boscos de muntanya a cada confederació, tot donant coherència al seu sentit, combatent contra la despoblació i l'abandonament de la gestió forestal.
3. Ampliació del registre de l'OECC a boscos existents, apostant com a font d'informació la comparació d'existències i no models teòrics com ara. A mitjà termini cal apostar per un model a escala autonòmica basat en la comparació d'inventaris forestals, atorgant a la comunitat autònoma corresponent els crèdits de carboni per l'increment constatat, i empoderant-la per tal que estableixi un mecanisme coherent intern per distribuir-ho al seu territori compatibilitzat amb els recursos d'altres fonts. Reconeixement del suport a l'expansió natural del bosc.
4. Inclusió al finançament municipal d'un factor de ponderació de superfície forestal, reforçat en cas de figures de protecció.



Extracció de fusta d'una finca a la Selva, a punt de ser carregada i transportada a la serradora.

5. Les compensacions per impacte ambiental tenen poc sentit a escala de l'actuació, per la qual cosa afectar els recursos de compensació dels impactes a inversions de millora forestal hauria de ser inclòs com un mecanisme habitual.
6. Si des de 2020 s'entén que la Comissió Europea té competències forestals en virtut de les mediambientals, caldrà superar l'exclusió dels boscos del gruix de la PAC, ja no basada en els mercats agraris sinó en la funció territorial i ambiental de l'agricultura. En tot cas, la reflexió endegada recentment per l'European Forest Institute, liderat per Marc Palahí, de reconèixer una competència comunitària a l'àmbit forestal, defensada per un nombre creixent de països, comportaria un més fàcil ancoratge i la necessitat de dotar-se d'una unitat forestal professionalment solvent que ara manca del tot.
7. Establir un fons forestal a escala autonòmica per retenir i reinvertir els creixents ingressos fiscals afectes, els de taxes i sancions, a més dels modestos de la gestió de les forests propietat de les comunitats autònomes.
8. Cal establir mecanismes dins del sector LULUCF per a les compensacions que l'agricultura aportí al sector forestal reduint les seves emissions.
9. Acordar un marc legal coherent i estable sobre la tinença dels serveis ambientals que clarifiqui qui és el titular, les seves responsabilitats i drets, els nivells de referència, l'indar, addicionalitat, etcètera.

Assolir el pagament per serveis ambientals dels boscos no és fàcil, però el seu creixement arreu del món, especialment a les Amèriques i a la política de cooperació, és imparable. Cal aprofitar les conjuntures que permeten anar avançant en aquest sentit sense que això distregui del foment de la bioeconomia i d'altres prioritats forestals. I especialment avançar en la possibilitat de combinar finançament de diferent fonts com ara la PAC, la política hídrica o climàtica per a actuacions que beneficiïn tothom i assegurin economies d'escala i major eficiència. •