

Los montes españoles al margen de la tributación extrafiscal

Anayibe Ome Barahona*

Doctorando del Programa de Derecho Tributario Europeo, Universidad de Castilla – La Mancha, Toledo-España.

Recibido 18 de julio de 2012; Aceptado 20 de septiembre de 2012

Resumen

El valor económico de los montes explica el fomento constitucional de su aprovechamiento, asimismo que venga soportando tributos con finalidad recaudatoria. La última legislación española sobre montes reconoce su valor ambiental al tiempo que exhorta su explotación sostenible; instrumentos que bien podrían compaginarse con tributos extrafiscales, a fin de obtener mejores resultados de política ambiental, siempre que los montes constituyen un componente natural eficiente en el proceso de descontaminación del medio atmosférico, del suelo y las aguas. Desafortunadamente los tributos medioambientales han venido reemplazándose por incentivos fiscales a las inversiones forestales, una manera de no entorpecer los fines comerciales de la actividad forestal.

Palabras claves: Bienes y servicios, explotación forestal, incentivos fiscales, montes, tributos extrafiscales.

Abstract

The economic value of the forests explains the constitutional promotion of its use, it also comes with supporting the tax collector purpose. The last Spanish legislation about forests recognizes the environmental value as well as the sustainable exploitation. The instruments that could be reconciled with non-tax taxes to get better results from environmental policy, where the mountains are a natural component in the efficient decontamination of the atmosphere, soil and water. Unfortunately, the environmental taxes have been replaced by tax incentives for investments in forests, as a way to avoid impeding commercial forest activity.

Keywords: Goods and services, forestry, tax incentives, mounts, non-tax taxes

Introducción

Los montes cumplen diversas funciones dentro su estatus de recurso natural. Siendo el valor ambiental de protección del suelo (contra la erosión), la defensa de la fauna, la flora, la atmósfera, las aguas, el clima y el ecosistema su rol más destacado como componente de la madre naturaleza. Sin embargo, su valor productivo como bien económico ha prevalecido por décadas. En España, varias de las disposiciones de la Ley de montes de 1957 estaban centradas en regular la propiedad forestal y en sentar el régimen jurídico de los aprovechamientos y las industrias forestales. La doctrina registra que hace relativamente poco cambió la concepción absolutista de bien económico que se tenía de los montes a escala mundial. El Protocolo de Kyoto sirvió en buena medida para secuenciar el cambio, básicamente porque constituyó el punto de partida para las Naciones Unidas reconocer que la desertificación y la deforestación son la principal causa del cambio climático. Se estima que fue la responsable del 20% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI, en lo sucesivo).

En el seno de la Unión Europea se fraguó un modelo de gestión, donde los servicios ecológicos que prestan los montes y bosques serán los que primen sobre los bienes tangibles que estos proporcionan. Siguiendo la política de la Comunidad, el legislador español con la Ley de Economía Sostenible (LES, en adelante), instituyó el modelo de compensación de emisiones, que ayudaría al cumplimiento de la función ecológica de estos y a su conservación; con ello el legislador estatal reconoce su importancia ambiental y proclama su explotación sostenible.

Lo ideal sería que la diversidad de instrumentos jurídicos que rigen los montes, se complementasen con instrumentos de tipo económico, como el tributo ambiental, de cara a obtener mejores resultados en su preservación; desafortunadamente no es el caso del ordenamiento español, de ahí que la finalidad de este artículo sea el de mostrar que los montes no constituyen materia imponible de los tributos extrafiscales, al constituir un elemento productor de bienes y servicios, vienen soportando la tributación con fines fiscales; desarrollo que

*Autor para Correspondencia: a.ome@udla.edu.co

realizaremos apelando al devenir de la legislación en el campo.

En esa línea, el trabajo lo estructuramos en seis apéndices. El primero de ellos aborda, como preámbulo, la evolución normativa de regulación de los montes españoles; en el segundo se realiza una descripción del monte como elemento ambiental productor de bienes y servicios; luego, en el tercero, demostramos que los montes son materia imponible al margen de la tributación extrafiscal. Tras esta confirmación, en el apéndice cuatro damos a conocer que la ausencia de tributos extrafiscales ha llevado a la fijación de incentivos fiscales a las inversiones forestales. En el quinto se exponen los impuestos que inciden sobre la renta derivada de la explotación forestal, donde explicamos que se trata de una consecuencia de su afección con la actividad forestal. El sexto y último apéndice enseña el deparo de los preceptos normativos de la Ley 2/2011 frente a las reservas forestales.

Preámbulo

A nivel internacional predominan los conceptos de tierra forestal y ecosistema forestal, la legislación española, en cambio, se inclinó por la de monte y superficie forestal, que terminan siendo coincidentes. El concepto de monte es más completo, comprende “la superficie de pastizal natural (incluyendo las superficies de prados naturales y la superficie de erial a pastos), además de la superficie arbolada y la superficie de matorral que componen la definición de tierra forestal de FAO. El concepto de monte de la legislación española es sinónimo del concepto de ecosistema del Millennium Ecosystem Assessment” (universidad Internacional Menéndez Pelayo-UIIMP: 2011, p. 6).

A diferencia del agua, los montes son vistos como un bien con valor económico comercial. A lo largo de la historia legislativa su función económica ha prevalecido a la valoración como medio ambiente forestal. La Ley de montes de 1957, lo constata, buena parte de sus disposiciones estaban dedicadas a regular la propiedad forestal, a sentar un régimen jurídico de los aprovechamientos y las industrias forestales (Moreno Molina, P.M.: 2009, pp. 429 y 466); en esa época se tenía un criterio más productivista de este componente, de ahí que el marco jurídico de los montes y bosques se haya caracterizado por un fuerte interés mercantilista, entorpeciendo de algún modo el estatus de bienes naturales intervinientes en la acción depuradora y reguladora del agua, y de su actuación como

elemento mitigador del cambio climático. Esta tendencia continuó con la Constitución de 1978. Con la nueva Carta Fundamental, las CCAA adquirieron competencias expresas para el desarrollo de la legislación básica sobre montes, de formulación del Estado, y les fue ratificados sus derechos de hacer aprovechamiento forestal (Art.148.8ª.)

Con el despertar de la conciencia ambiental en los últimos cuatro lustros, cambió esa percepción casi absolutista de bien comercial. Vino, entonces, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes-modificada luego por la Ley 10/2006, de 28 de abril-, que promovería la conservación de los recursos genéticos forestales del ámbito nacional y empezaría a “garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional” (Art. 1). Unos años más tarde, la Ley 5/2007, de 3 de abril, estableció el régimen jurídico de la Red de Parques Nacionales, a fin de conservar los ecosistemas únicos del patrimonio español y la integridad de sus valores naturales, y hacer de ellos verdaderos instrumentos para promover la concienciación y educación ambiental de la sociedad, de cara a contribuir con el fomento de la investigación científica, el desarrollo sostenible de las poblaciones y la conservación de los valores culturales; por eso la Ley dictaminó su uso y disfrute (Art. 8).

Unos días después, mediante la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, sobre Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se reconocieron los montes como elemento del patrimonio natural de España, como recurso integrante de la naturaleza, son fuente también de diversidad biológica. Ahora biodiversidad- del griego *bios*, “vida”, y del Latín *diversitas*, “variedad”-, un término que con la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 fue ampliado a tres conceptos, aunque diferentes, de estrecha conexión:

- ✓ *Diversidad genética*. Comprende la diversidad dentro de cada especie.
- ✓ *Diversidad de especies*. Abarca todas las especies vivas.
- ✓ *Diversidad de ecosistemas*. Variedad de ecosistemas o hábitats donde viven los diferentes organismos.

Esta declaratoria llevó a la Ley 42/2007 a fijar el “régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio

natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución”.

Como dijimos *supra*, las CCAA gozan de amplias facultades constitucionales para hacer aprovechamiento forestal, pero, ello no ha coartado la decisión de seguir la misma línea legislativa estatal de preservación de los montes. Castilla –La Mancha con la Ley 3/2008, de 12 de junio, por ejemplo, le apuntó a la gestión forestal sostenible de los montes. Disposiciones que no mejoran en mucho la realidad de este componente natural, toda vez que, éstos pueden ser, simultáneamente, reserva de biodiversidad y generadores de riqueza forestal, destacándose su constitución de fuente de empleo para la población principalmente rural, sin embargo, la política forestal de España, al igual que el resto de Europa, todavía dista de una real armonización con la política medioambiental.

Es conocido que la implementación de políticas conservacionistas de montes afectan las demandas de las poblaciones locales, y que la declaratoria de espacios protegidos suele ir acompañada de políticas de gasto público que suman cantidades relevante de dinero, ya que se hace necesario la mejora de la biodiversidad amenazada y la reconstrucción de los patrimonios naturales y culturales de los montes, cuando las destrucciones tienen efectos reversibles (Universidad Internacional Menéndez Pelayo UIMP:2011, p. 3).

El monte: un elemento ambiental productor de bienes y servicios

La extensión de montes españoles pertenecientes a entidades de Derecho público, constituye una minoría- 33% en 2003- (MÁRQUEZ, R.: 2003, p. 8); su privatización más importante sucedió durante la segunda mitad del siglo XIX, desde entonces encontramos dos regímenes de propiedad: pública y privada. El régimen de propiedad pública serviría para que los montes de titularidad del Estado fueran declarados de utilidad pública y entraran a reforzar la conservación del medio natural (Iriarte Goñi, I.: 2008, p. 4). Cambio que alentó el interés de algunas CCAA de incrementar la propiedad pública forestal. La Generalidad Valenciana, siguiendo la dinámica nacional, con la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, se propuso a incrementar su patrimonio forestal “adquiriendo terrenos

forestales o derechos reales sobre éstos, mediante compraventa, permuta, donación, herencia o legado y mediante cualquier otro procedimiento incluso la expropiación” (Art. 39, ídem).

Los montes de propiedad privada regularmente son objeto de reforestación con fines comerciales, eso ha permitido que sus rendimientos queden sujetos a imposición, como los de cualquier actividad económica. En ese renglón, constituyen un activo que integra el patrimonio de sus propietarios porque se configuran “fuente de riqueza y de renta susceptible de ser gravada” (Márquez, R.: 2003, p.9), por ende, están provistos de un marco fiscal recaudatorio.

Los montes son productores de bienes y servicios que para la sociedad se traducen en bienestar, y dependiendo de circunstancias como la demanda, el lugar y los derechos de propiedad, estos pueden llegar a ser Bienes y Servicios Económicos Naturales (BSEN) o en situaciones cuando el propietario del monte no encuentra persona alguna –física o jurídica- dispuesta a pagar cierta cantidad de dinero por su consumo y/o apropiación, estamos ante Bienes y Servicios Libres (BSL) ó No Económicos (Campos Palacín, P.: 1994, p.8). La economía ambiental valora los recursos naturales como bienes económicos o no económicos, según su abundancia o rareza en el medio natural. Los bienes escasos, son considerados bienes económicos, a diferencia de los bienes abundantes, que no son económicos. El agotamiento de muchos recursos naturales- entre los que sobresalen los montes- ha llevado a que el medio ambiente adquiera el estatus de bien económico (Yu Chang, M.: 2005, p. 175). Y la economía ambiental para determinar la aportación de los espacios naturales protegidos al bienestar de la sociedad, desarrolló el concepto de valor económico total (VET) que involucra los beneficios comerciales y los ambientales (Campos Palacín, P.: 1994, p.105).

Los montes una materia imponible al margen de la tributación extrafiscal

El instituto tributario actúa como instrumento de preservación del medio natural, sin embargo, los montes, a *contrario sensu* del agua, no gozan de una instrumentalización tributaria que los proteja, la explotación de maderera- la acción más directamente relacionada con ellos- no es considerada una actividad afectante de los montes si se hace de ella una gestión forestal sostenible.

En tiempos pasados, “las intervenciones del

Estado sobre los bosques buscaban sobre todo el incremento de la producción económica de los mismos, despreocupándose de aspectos ambientales claves. La repoblación de montes con especies de crecimiento rápido llevadas a cabo durante el periodo franquista, serían el ejemplo más destacado de esa gestión productivista” (Iriarte Goñi, I.: 2008, p. 2); la literatura destaca que la característica de conservación del medio natural fue reconocida a comienzos del siglo XX, lo que llevaría al Estado a declarar los montes de su propiedad como de utilidad pública. Ahora, la normativa sectorial ha predominado en su preservación, puesto que “la regulación legal es el instrumento básico de la intervención pública para la protección de los beneficios ambientales de los espacios protegidos” (Campos Palacín: 1994, p.105).

Entorno a la actividad forestal encontramos sólo algunas tasas que tienden en cierto grado a proteger los montes. El Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de los recursos de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, contempla la Tasa por la prestación de servicios y actividades facultativas en materia forestal, y tiene por hecho imponible la realización de actuaciones técnicas o facultativas de levantamiento, redacción y replanteo de planos, así como las acciones relacionadas con la actividad forestal, incluidas las de inspección, valoración y señalamiento de aprovechamientos forestales; en la misma medida, las concernientes a la partición, deslinde y amojonamiento de fincas y montes (Art. 1, Ídem). Como todas las acciones vinculadas con la actividad forestal están sujetas a esta tasa, las plantaciones de bosques, la renovación y tala de árboles maderables no son la excepción, debido a que se enmarcan en la inspección de toda clase de aprovechamientos y disfrutes forestales, y en las ocupaciones y autorizaciones en terrenos forestales.

En ese orden de consideraciones, los tributos extrafiscales están muy al margen de la actividad forestal, su lugar viene siendo ocupado por los tributos con propósitos recaudatorios, aquellos destinados a gravar la riqueza- la propiedad del monte y su transmisión-, y la renta- el usufructo forestal-, que normalmente sobrepasan la finalidad extrafiscal de protección del medio forestal.

El tributo que fundamentalmente grava los montes es sin duda el Impuesto sobre Bienes Inmuebles- IBI. Un tributo directo del orden municipal- contemplado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales-, de carácter real, que grava los bienes inmuebles, cuyo hecho imponible lo constituye la titularidad de los derechos (elementos subjetivos del hecho imponible) sobre una concesión administrativa, sobre el mismo inmueble o los servicios públicos que se hallen afectos, o los derechos reales de superficie o usufructo, o el derecho de propiedad; derechos que se tengan sobre cualquier bien inmueble, ya sea urbano, rústico o con características especiales (elementos objetivos del hecho imponible). En suma, “la configuración del hecho imponible requiere de la presencia del instituto jurídico de la propiedad o de la titularidad del bien sujeto a gravamen” (Galarza, C. J.: 2010, p. 58). Los montes están sujetos a este gravamen porque se trata, en principio, de un terreno (bien inmueble) no urbanizado del que se tiene la titularidad de un derecho; independientemente de las funciones que cumpla o pueda cumplir, de las especies forestales que esté dotado y de cómo hayan aparecido éstas es su superficie (espontáneamente o porque procedan de una siembra o plantación).

Incentivos fiscales a las inversiones forestales, beneficios a cambio de tributos extrafiscales

Aspectos que los justifican

Los montes, al igual que otros elementos medioambientales, son multifuncionales, al tener que alternar el desempeño ecológico con los beneficios sociales y económicos que presta a la humanidad.

Hace relativamente poco -con la toma de conciencia ambiental - la comunidad internacional reconoció el importante papel que juegan los montes en el sostenimiento del equilibrio de la naturaleza, especialmente en la regulación del ciclo hidrológico y en la preservación de la biodiversidad, pues, según se conoce, siempre han sido objeto de explotación.

Como anunciamos, la función económica de los montes ha prevalecido por años a la valoración ambiental, a raíz de lo que para algunos ha significado “importancia superficial de los ecosistemas forestales” (Martínez Núñez, M. & Díaz Balteiro, L.: 2007, p. 182.); y el sector económico ha sido el principal beneficiado de las materias primas proveídas por la masa forestal,

que luego son transformadas por la industria maderable. No obstante, la pretensión de la política ambiental no se centra en dar por terminada con la función económica de este componente de la naturaleza, sino en lograr la integración con la función ecológica. A esos efectos, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES, en lo sucesivo), exhorta a las Administraciones públicas y a los particulares a la sustentabilidad de los procesos económicos, de forma que constituyan “un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales (...)” (Art.2, Ídem). La función económica que presta este sector, se refleja en parte en el empleo que proporciona al medio rural, cuyo sustento deriva del aprovechamiento forestal (sector primario). La economía forestal, en general, provee varias ocupaciones directas. Según datos estadísticos, en 2004, del total de personas ocupadas en la industria española, el 11,13% pertenecía a una de las ramas de la industria que transforma los productos del bosque, es decir, de la industria maderera (Martínez Núñez, M. & Díaz Balteiro, L.: 2007, p. 182). Por eso, para impulsar el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, de modo que no decaiga el papel equilibrador que caracteriza a los montes, y dar desarrollo eficiente a la legislación básica del Estado, el país Ibérico, dentro de su política forestal general, formuló como mecanismo institucional el proyecto de Estrategia Forestal Española, que busca, entre otros objetivos, armonizar la gestión del uso de los montes con la triple funcionalidad referida, además de “Intensificar la protección y defensa de los montes frente a los diversos agentes susceptibles de causar daños en los mismos”, y “articular la política forestal española con los criterios y objetivos exigibles en las esferas internacionales y europeas (...)” (Ministerio de Medio Ambiente, p. 12).

Para la economía nacional es importante el dinamismo de la actividad forestal, pero el Estado, tiene también como tarea atribuida, facilitar las condiciones para el disfrute de un medio ambiente adecuado, según la Carta Fundamental. Entre estos dos hemisferios, y en ausencia de una verdadera tributación extrafiscal en materia de montes, un instrumento frecuentemente empleado, que ayuda al logro de los objetivos de la

política ambiental forestal y que sostiene los intereses económicos del Estado derivados de dicha actividad, está determinado por los estímulos tributarios, introducidos en los gravámenes con fines fiscales- impuestos directos-, a efectos de resolver, mitigar y hasta prevenir los problemas de carácter ambiental, en otras palabras, se concreta en lo que comúnmente conocemos como: gestión ambiental, un concepto que avista el desarrollo sustentable, que en este caso, consisten en la siembra de árboles, de modo que por cada árbol que sea talado haya otro que lo sustituya.

Tipos

En el ordenamiento jurídico español, eso sucede, algunas exenciones y bonificaciones de la imposición directa, son las que contribuyen con la preservación de las masas forestales. Siguiendo el precepto dictado por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, sobre la exención para los inmuebles con superficie de montes poblados con especies de crecimiento lento cuyo principal aprovechamiento estuviera determinado por la madera o el corcho (recogido en el Art. 63 1. f. de la LRHL), el RDL 2/2004, de 5 de marzo, de aprobación del TRLRHL, contempla una exención temporal de 15 años, sobre el IBI, para aquellos sujetos pasivos que en la superficie de los montes “realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas”, bajo la ejecución de proyectos de “ordenación o planes técnicos aprobados por la Administración forestal” (Art. 62.2. c.).

La legislación tributaria también reconoce exenciones para los contribuyentes que su renta procede del usufructo y de la explotación de la actividad forestal, pero, es exigente con el referente, plantea condiciones rigurosas a la hora de acceder a las prebendas fiscales, tornándose difícil para los realizadores de dicha actividad, desfavoreciendo la conservación de la masa forestal. Como caso específico, la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Art 4.8.) exige los siguientes requisitos para tener derecho a la exención de este impuesto:

La titularidad debe recaer en una persona física.

La actividad tendrá que realizarse de forma habitual, personal y directa.

La actividad forestal constituirá la principal fuente de renta.

La indispensabilidad del bien para con la

actividad; esto se da a fin de medir la relación de causalidad entre el bien y la renta generada.

Así las cosas, las exenciones no surten los efectos esperados con el elemento ambiental que tratamos, fundamentalmente porque a los titulares de las explotaciones forestales se les dificulta cumplir con los requisitos establecidos, sobre todo con el segundo de ellos, toda vez que la actividad deja de ser habitual con el prolongado periodo de producción de seriadas especies forestales arbóreas (Múzquiz Vicente-Arche, J. I.: 2003, p.185 y 203), lo que desmotiva al contribuyente aspirar a su obtención; esta decisión trasciende negativamente en aquellas especies nativas en vía de extinción que requieren períodos tardíos para su cultivación debido a su crecimiento lento.

La bonificación del 95% en caso de transmisión a título gratuito o lucrativo, en concepto de donación como de sucesión o legado, respecto a bienes y derechos afectos a una actividad forestal, de que trata el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, es otro incentivo que la legislación tributaria contempla; asimismo, las bonificaciones fiscales en las transmisiones *mortis causa* y en las donaciones *inter vivos* equiparables de superficies rústicas de dedicación forestal, que gozan de una reducción en la base imponible del impuesto que corresponda, entre una escala del 50% y el 90% (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias), que no pretenden en últimas la conservación forestal, buscan favorecer la actividad en sí; a ese punto ha llegado su grado de importancia dentro de la economía nacional. Aunque, a fin de hacer más eficientes los servicios ambientales y evitar el agotamiento de las masas forestales, la actividad forestal no puede enfocarse sólo en lo que compete a la tala de árboles con destino a la industria de madera, de papel y del mueble, debe alternarse con la plantación, renovación de especies maderables e investigación de nuevas variedades arbóreas; sin embargo, para que esos servicios sean mejores, las políticas gubernamentales buscan que la industria desde sus distintos ámbitos se integre con la aportación de tecnologías limpias. Con ese ánimo, la Ley de Economía Sostenible-LES permite una deducción, en la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades, del 8% por inversiones realizadas en bienes del activo material que mejoren las exigencias normativas de protección ambiental, consistentes en instalaciones que eviten la contaminación atmosférica, o bien, la acústica procedente de instalaciones industriales, o contra la

contaminación de aguas superficiales, subterráneas y marinas, o para la reducción, recuperación o tratamiento de residuos industriales propios.

A ese trabajo se ha sumado el de algunos legisladores autonómicos. En lo que ha ello respecta, la Ley 9/2008, de 28 de julio, gallega de medidas tributarias en relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, contempla una reducción objetiva del 95% sobre la base imponible de una adquisición *mortis causa*, cuando esté incluido el valor de fincas rústica de dedicación forestal, y éstas se ubiquen en terrenos que hagan parte de la red gallega de espacio protegidos (Art. 8).

La Ley del Principado de Asturias, 13/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias y Tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011, también recoge una deducción del 30% sobre la cuota íntegra autonómica o complementaria del IRPF (Art. 2), para los contribuyentes propietarios de montes ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Asturias, que obtengan la certificación de gestión forestal sostenible. Deducción que se funda en las cantidades invertidas durante el ejercicio en que se dio la certificación, y los costes conexos al logro de la misma, exceptuando las subvenciones que el propietario del inmueble haya percibido.

Impuestos que inciden sobre la renta originada en la explotación forestal. Una consecuencia de su afección con la actividad forestal

Entre los tributos que gravan la riqueza y que involucran la titularidad de los montes, tenemos los impuestos que recaen sobre el patrimonio, sobre sucesiones y las donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Y entre los reservados a gravar la renta, además del IBI, está el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas-IRPF y el Impuesto sobre Sociedades-IS. No obstante, también encontramos tasas parafiscales cobradas por algunos Ayuntamientos en los señalamientos, marqueeo y reconocimientos de zonas montañosas.

Las características peculiares de los montes (externalidades positivas) han justificado una política fiscal diferencial “que incentive la reforestación, la gestión sostenible de los montes y la recuperación de una naturaleza sobre explotada por el hombre al límite de sus posibilidades de regeneración” (Márquez, R.:2003, p.8).

En opinión de los silvicultores, los tributos existentes son distorsionantes de la actividad

forestal, por lo que han llegado a reclamar un marco fiscal que dinamice la actividad y que, a su vez, tenga permanencia en el tiempo, porque ven en los montes españoles un atractivo para jalonar inversiones (Aitim: 1997, p. 65).

¿Qué depara la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, respecto a las reservas forestales?

Consideraciones previas

El medio natural que más ha proporcionado bienes tangibles a la humanidad, es el forestal; y la celulosa de los árboles al convertirse en la principal materia prima para la producción de papel y sus derivados, la industria que lleva su nombre, es la mayor demandante de madera para su fabricación. Actualmente las publicaciones electrónicas son la revolución del siglo XXI. La tendencia de la cultura de cero papel en el seno de la Unión Europea, es muestra latente de la ya orientación "hacia un modelo de gestión en el que priman los servicios que prestan los bosques sobre los bienes tangibles obtenidos de estos ecosistemas" (Martínez Núñez, M. & Díaz Balteiro, L.: 2007, p. 182). Sin embargo, la producción de madera todavía es de gran importancia para la fabricación de bienes maderables manufacturados de prevalencia comercial por tiempos atrás, y seguirá siendo la constante hasta tanto no se logre sustituirlos por otros de composición material diferente.

A efectos de salvaguardar la supervivencia futura de los montes, se puso en marcha la certificación forestal, un instrumento de mercado que garantiza al consumidor que la madera o el producto forestal adquirido, procede de un bosque gestionado de forma responsable- bajo criterios de sostenibilidad; con el certificado se conceden garantías que la superficie forestal explotada se ajusta a las exigencias de las normas sobre Gestión Forestal Sostenible-GFS, diseñadas con fundamento en el concepto de Gestión Sostenible. Éste, un concepto definido por primera vez en la Segunda conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques en Europa, en Helsinki, el 16-17 de junio de 1993, "como la administración y uso de los bosques de manera y en tal medida que mantengan su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial de cumplir, ahora y en el futuro, funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes, a escala local, nacional y global, sin causar daño a otros ecosistemas" (Literal D de la

Resolución 1 sobre Directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa).

Sostenibilidad medioambiental

Los componentes medioambientales son redes de elementos de un mismo sistema, debido a su articulación, con la sola afectación de uno de ellos, el sistema en sí, resulta gravemente perturbado o en su defecto, puede colapsar.

Desde las ciencias ecológicas, a los bosques se les ha identificado especialmente las siguientes funciones ambientales, de conservación del resto de recursos naturales:

- ✓ Protección de las masas de agua.
- ✓ Protección del suelo.
- ✓ Atenuación de los fenómenos climáticos y reducción del impacto de las emisiones de GEI.
- ✓ Conservación del hábitat natural y de la diversidad biológica.
- ✓ Mitigación de la erosión antrópica.

Funciones cada vez más valoradas por los órganos legisladores. La LES lo demuestra, con ella, los Entes públicos cuentan con un instrumento jurídico importante para velar por la sostenibilidad medioambiental del sector forestal del país, dado que permite la orientación de la política energética y la reducción de las emisiones de GEI. Reducción que es posible gracias a la capacidad de absorción de los sumideros, los más indicados para contrarrestar los GEI uno de los problemas ambientales más acentuados-. El cuerpo legislativo en cita, atribuye a las Administraciones Públicas la tarea de promover el aumento y mejora de sumideros vinculados al uso forestal sostenible, a partir del impulso de acciones precisas que proporcionen valor tanto a las producciones inmediatas, como a las externalidades positivas que las áreas forestales producen; a tomar acciones oportunas para incentivar la participación de los propietarios públicos y privados y el sector forestal en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros españoles, y, finalmente, a promover medidas específicas de fomento de las prácticas agrícolas, ecológicas y sostenibles que permitan reducir las emisiones procedentes de los sistemas agrícolas (Art.89), sin otra pretensión diferente que propiciar las condiciones conducentes a un desarrollo económico sostenible.

Acentuación de los créditos de Emisiones de CO₂ en el mercado internacional

En busca que España cumpla su parte con el objetivo planteado por la Unión Europea sobre la reducción de GEI, la LES hace especial referencia a la compensación de emisiones; una operación dirigida a aquellas empresas y personas físicas que están al margen del comercio de derechos de emisión, y que teniendo el deber de reducir sus emisiones de CO₂, lo hagan voluntariamente realizando inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales, programas agrarios de reducción del CO₂ y otros que a futuro establezca la Administración General del Estado, en conjunto con las CCAA (Art. 90, LES).

El sistema de compensación que trajo la LES, mediante inversiones para incrementar o llevar a cabo el mantenimiento de las masas forestales- que comentamos- posibilita la consolidación de un mercado de carbono en América Latina y el Caribe, la cantidad de activos ambientales con los que cuentan estas dos regiones, las hace candidatas a convertirse en proveedoras de las empresas españolas de certificados verdes o, si se les quieren llamar, de Certificados de Emisiones Reducidas (CERs), señalados auténticos servicios ambientales (Peña, E. & Bent L.: 2007, p. 27). Sin embargo, es un mercado que estaría restringido por el Fondo para la compra de créditos de carbono- instituido por la LES-, pues en los eventos que las empresas involucradas en el proceso adquieran créditos de carbono, la venta estará condicionada a la realización de inversiones en sectores no sujetos al comercio de derechos de emisión; una táctica conducente a generar actividad baja en carbono.

La facultad del Fondo para adquirir créditos de carbono, en especial los derivados de proyectos realizados o promovidos por empresas que actúan en marco de los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto, lo convierte en un instrumento regulador de ese mercado, ya que sólo enajenará créditos cuando los circulantes resulten innecesarios para atender los compromisos de reducción de las emisiones en España. Recordemos que los bonos de carbonos representan el referente más importante en la lucha contra el cambio climático, pues con el derecho de las empresas a emitir una tonelada de CO₂, se mitiga la generación de GEI, saliendo así, beneficiadas aquellas empresas que no emiten o disminuyen sus emisiones y haciendo pagar a las que emiten más de lo permitido. Según indica la LES, el Fondo no se limitará a adquirir créditos de carbono, se destinará de manera relevante a

proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos y a aquellos que representen un elevado componente de transferencia de tecnología en el país.

Sistemas alternos que complementan la función descontaminadora del sistema forestal

Muchos esfuerzos se suman a la protección y mantenimiento del sistema forestal, de cara a contrarrestar la contaminación atmosférica generada por las emisiones de toneladas diarias de CO₂, uno de los GEI, provenientes en cierta cantidad de la materia seca de los árboles, que al estar compuesta por el 50% de carbono, una vez cortados, lo liberan a la atmósfera (Del Álamo Jiménez, J. C.: 2004, pp. 2-4). Como aludimos en apartes precedentes, el sistema forestal se quedó corto en el proceso natural de descontaminación- vía absorción- de los GEI. Los programas de reforestación y conservación de las especies forestales en la actualidad resultan insuficientes para enfrentar el principal problema de impacto en la salud humana y el medio ambiente, que anualmente acarrea costes sociales y ambientales muy altos -seguidamente de la contaminación del agua-, situándose en una de las preocupaciones gubernamentales mayores de los países industrializados, y que ya empieza a sentirse en las naciones con posicionamiento en vía de desarrollo. Este hecho condujo a promocionar la producción de energías renovables como mecanismos alternos para mitigar la contaminación del medio atmosférico y limitar el uso de combustibles fósiles.

La función ecológica de los montes ha escalado importancia en materia normativa, al ser un componente productor de biomasa y al ejercer el papel de sumideros de dióxido de carbono, por su capacidad de almacenar cantidades significativas de GEI, es cuestión que ha valorado el legislador estatal, se evidencia en la regulación que orienta a la conservación de los montes con propósitos ecológicos. Sin embargo, por muchos árboles que se dejasen de derribar, la capacidad de absorción de esta especie se pone a prueba con las miles de toneladas de CO₂ que a diario se emiten a nivel mundial, es decir que la conservación forestal se hace insuficiente para contrarrestar este tipo de contaminación que aqueja el planeta, haciéndose necesario gravar con tributos ambientales aquellas actividades emisoras de GEI, una forma eficaz de frenar el deterioro de la capa de ozono y de hacerle frente al cambio climático.

La deforestación de los montes es una acción que bien podría gravarse con tributos ambientales, serviría para detener la tala de montes y bosques y fomentar su preservación, pero será difícil mientras se continúe viendo como elemento ambiental productor de bienes y servicios con fines comerciales.

Literatura citada

Campos Palacín, P.: Economía De Los Espacios Naturales. El Valor Económico Total De Las Dehesas Ibéricas. Revista Agricultura Y Sociedad, No. 73, 1994, Págs.8-105.

Del Álamo Jiménez, J. C.: (Ponencia) La Gestión De Los Bosques: Una Herramienta Activa De Mitigación Del Cambio Climático, Congreso Nacional De Medio Ambiente - Conama, Cumbre Del Desarrollo Sostenible, 2004, Págs. 2-4. Consultable En:

[Http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/jts/985644_doc_jc%cllamo.pdf](http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/jts/985644_doc_jc%cllamo.pdf)

Fiscalidad De Los Montes, Aitim: Boletín De Información Técnica, N°. 189, Septiembre-Octubre De 1997, Reforma Propuesta Por Cose, Pág. 65.

Galarza, C. J.: Las Haciendas Locales Ante El Cambio Climático, Revista De Seguridad Y Medio Ambiente, N°120, Cuarto Trimestre 2010, Pág. 58.

Iriarte Goñi, I.: Derechos De Propiedad Y Explotación Forestal. Una Comparación Entre Montes Públicos Y Privados (1900-2000). En, Ayeres En Discusión: Temas Clave De Historia Contemporánea Hoy. Coordinado Por: Nicolás Márin, Ma. E & González Martínez, C., Asociación De Historia Contemporánea. Congreso (9.2008. Murcia), 2008, Pág. 2 Y 4. Disponible En: [Http://dialnet.unirioja.es/servlet/Oaiart?codigo=3122952](http://dialnet.unirioja.es/servlet/Oaiart?codigo=3122952)

Márquez, R.: La Fiscalidad De Los Montes En España, Papeles De Trabajo Sobre Medio Ambiente Y Economía, Fundación Biodiversidad, Madrid, 2003, Pág. 8.

Martínez Núñez, M. & Díaz Balteiro, L.: La Industria Forestal En España. Aspectos Productivos, Organizativos Y Medioambientales, Investigación Agraria: Sistemas Y Recursos Forestales 2007 16(2), Instituto Nacional De Investigación Y Tecnología Agraria Y Alimentaria (Inia), Págs. 182-183.

Ministerio De Medio Ambiente: Estrategia Forestal Española, Pág. 12. Consultable En:

[Http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/efe_1_tcm7-30499.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/efe_1_tcm7-30499.pdf)

Múzquiz Vicente-Arche, J. I.: La Afección De Bienes A La Actividad Forestal Y Sus Consecuencias Tributarias En La Imposición Directa, Revista Española De Estudios Agrosociales Y Pesqueros, N° 198, 2003, Págs.185 Y 203.

Peña, E. & Bent L.: Mercado De Carbono, Revista Latinoamericana De Política, Economía Y Sociedad, No. 15, 2007, Pág. 27.

Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Uimp:

Valores Económicos Comercial Y Ambiental De Los Montes, Seminario Sobre Situación Actual De Los Bosques: Retos Y Oportunidades, Santander, 1-5 De Agosto De 2011, Págs. 3-6. Disponible En:

[Http://www.secforestales.org/web/images/santander/campos.pdf](http://www.secforestales.org/web/images/santander/campos.pdf)

Yu Chang, M.: "La Economía Ambiental", En: ¿Sustentabilidad?. Desacuerdos Sobre El Desarrollo Sustentable, Foladori G. Y Pierre N. (Coords), Cámara De Diputados Lix Legislatura, Universidad Autónoma De Zacatecas Y Editorial Porrúa, México, 2005, Pág. 175.

Sitio Web

[Http://www.foresteurope.org](http://www.foresteurope.org)