



2022
Lleida

27 · 1
junio · juny
julio · juliol

Cataluña
Catalunya

8º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

La **Ciencia forestal** y su contribución a
los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**

8CFE

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales

Cataluña | Catalunya · 27 junio | juny - 1 julio | juliol 2022

ISBN 978-84-941695-6-4

© Sociedad Española de Ciencias Forestales



Organiza

Green New Deal, la Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027 ¿Una oportunidad para el sector forestal y, en especial, para el sector de la resina?

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.¹

¹Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

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. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las posibilidades que presenta la Estrategia Forestal de la UE (2030) y la Nueva PAC 2023-2027 para movilizar el enorme potencial de los montes como escudo en la lucha contra el cambio climático y como motor de impulso económico en las zonas rurales, siendo más que nunca ahora necesario que estén necesariamente presentes en los programas de reconstrucción tras la COVID-19.

Palabras clave

Cambio Climático, gestión forestal sostenible, Sector UTCUTS, Desarrollo rural, Plan Estratégico, Recursos forestales no maderables.

1. Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030.

A. Posición del Parlamento Europeo: “Estrategia Forestal Europea: el camino a seguir”. Los bosques desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo.

El 7 de septiembre de 2020, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo aprobó un informe de propia iniciativa «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» (2019/2157(INI)). El informe del Parlamento Europeo establece de manera más categórica que nunca que los bosques son fundamentales para el desarrollo de la nueva economía verde, ya que considera que los bosques y el sector forestal contribuyen de manera significativa al desarrollo de “bioeconomías circulares locales” en la Unión y tienen, junto con el sector forestal, “un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y la neutralidad climática para 2050”. Para el Parlamento Europeo la UE nunca logrará sus objetivos en materia de medio ambiente, clima y biodiversidad “sin bosques multifuncionales, sanos y gestionados de manera sostenible en los que se aplique una perspectiva a largo plazo, junto con industrias forestales viables”.

En este sentido, el informe del Parlamento Europeo subraya la importancia crucial de las medidas forestales y agroforestales en el marco de la Política Agrícola Comunitaria PAC para el éxito del desarrollo de una bioeconomía circular sostenible. En este sentido, considera necesario que continúen “unas medidas forestales y agroforestales explícitas y mejoradas en la PAC 2021-2027”. Expresamente afirma el Parlamento que “nuevos recortes en el presupuesto de la PAC tendrían un efecto negativo en la inversión en gestión forestal sostenible y en la consecución de los objetivos del sector forestal de la Unión”, por lo que considera que “la gestión forestal debe ocupar un lugar visible en los nuevos planes estratégicos de la PAC”.

B. Comunicación de la Comisión, de 16 de julio de 2021, «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030».

El 16 de julio de 2021 se aprobó la Comunicación de la Comisión, de 16 de julio de 2021, titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030». 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. Esta Estrategia se incluye en el paquete de medidas propuesto para lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. También ayuda a la UE a cumplir su compromiso de aumentar las absorciones de carbono a través de los sumideros naturales de conformidad con la Ley del Clima y que se llevará a la práctica mediante las medidas establecidas en el paquete <<Objetivo 55>>. La Estrategia aborda conjuntamente los aspectos sociales, económicos y medioambientales, y pretende garantizar la multifuncionalidad de los bosques de la Unión Europea. No obstante, ha de señalarse que se separa de la posición del Parlamento que antes se ha expuesto de septiembre de 2020. La pausa obligada por la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un cambio relevante en el enfoque, hacía un concepto de gestión forestal estática y un mayor peso para el que se considera el proyecto estrella del Nuevo Pacto Verde: la Estrategia de Biodiversidad de aquí a 2030, 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 contradicciones internas. Por un lado, asume una perspectiva ambiental, asumiendo acríticamente 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 la bioeconomía y su rol clave para las zonas rurales y el empleo. Todos estos objetivos no son otra cosa que la concretización de la multifuncionalidad del monte. Pero, lamentablemente, no se parte de un concepto “sano” y real de la gestión forestal. La gestión forestal activa incluye el cuidado del recurso natural, contamos con legislación vigente en Europa y España que minimiza los riesgos de malas prácticas forestales (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., 2021).

La Estrategia 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. 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 UTCUTS 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 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” pero no por gestionar, la silvicultura de carbono queda en segundo plano. Parece que se ha optado más por un concepto estático que dinámico de los bosques, no apostando por una gestión forestal 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 carbono, DE LA CRUZ, S., CALAMA, R., MONTERO, G., RUBIO, A., 2016 y HERRERO, C.; RODRÍGUEZ-DE-PRADO, D., 2017; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F., 2016, y MARTÍNEZ, R., JORDÁN, E., VELAMAZÁN, M. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F., 2017). Este planteamiento, desde luego, lastra la multifuncionalidad del monte. En esta línea, la medida de repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio ¿es para que luego sin gestión forestal se mantengan en perfecto estado?

Bajo estas medidas subyace ese concepto de “adicionalidad” que sólo se 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” las externalidades ambientales que genera un silvicultor con la gestión forestal multifuncional que realiza (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, vid. MARTÍN MATEO, R. 2002 y PLAZA MARTÍN, F.J.R., 2001). 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 silvicultores 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 se señalaba en la Posición del Parlamento antes expuesta.

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 silvicultura.

Para cambiar de discurso, ha de resaltarse un aspecto más favorable de la Estrategia, que se cifra en potenciar la bioeconomía en los bosques a través de aquellos productos no madereros, “especialmente el ocio y el ecoturismo”, aunque también incluye al corcho, resina, taninos, forrajes, plantas medicinales y aromáticas, frutas, bayas, nueces, raíces, setas, semillas, miel, ornamentales y silvestres. No obstante, resulta llamativo que la Estrategia no ponga en primer plano una materia prima estratégica en la lucha contra el cambio climático, como es la resina.

Pero quizás, el mayor reproche que se le puede hacer a la Estrategia es que no aborda el sector forestal de forma conjunta, y lo que es peor, no se abordan de forma conjunta todos los servicios ecosistémicos asociados a los bosques. No existe un enfoque integral de los bosques como “algo valioso en sí mismo”. Quizás ello se debe a la ausencia de política forestal Europea, aunque de forma paradójica, por otro lado, la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 es más expansiva que las anteriores Estrategias Forestales Europeas y en algunos aspectos plantea una política de restricciones. Todo ello nos puede llevar a una cuestión clave, que es la base competencial de la Comisión Europea para establecer esta política de restricciones. No existe una política común de la Unión para los bosques y el sector forestal, que son competencia de los estados miembros. No obstante, la UE y los estados miembros en lo que respecta a los bosques, cuenta con una serie de competencias compartidas con los estados miembros en materia de bosques, en particular en los

ámbitos del clima, el medio ambiente y la agricultura, que la Unión ejerce respetando el principio de subsidiariedad. Los bosques son responsabilidad de los estados miembros, no obstante, los artículos 191 y 192 del Tratado de la UE permiten proponer acciones a la Unión Europea respetando sus competencias. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la UE confirmó en 1999 que la protección de los bosques entra dentro del ámbito de aplicación de la base jurídica de la UE en materia medioambiental. La Comisión ha ejercido esta competencia medioambiental en relación con los bosques y la silvicultura aprobando normas como la Directiva sobre hábitats, el Reglamento sobre la madera, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en la política climática y la Directiva sobre energías renovables. Pero lo cierto es que cada vez se hace más evidente la necesidad de que la UE asumiera estas competencias en materia forestal.

2. La Nueva PAC (2023-2027). La Arquitectura Ambiental.

La nueva PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la gestión forestal (otros fondos de financiación son la política de cohesión, los proyectos LIFE y Horizonte Europa o los programas de cooperación transfronteriza de la UE (Interreg). La nueva PAC ha introducido un cambio profundo en el diseño de sus instrumentos, ha pasado de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a la consecución de unos objetivos generales. Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC». Este nuevo planteamiento ha ofrecido a los estados miembros, en especial a España, como potencia forestal, una mayor flexibilidad para diseñar intervenciones relacionadas con los bosques en función de las necesidades y especificidades nacionales y para reducir los trámites administrativos, al tiempo que vincula el Pacto Verde Europeo, las políticas forestales nacionales y la legislación medioambiental y climática de la UE y garantiza un enfoque sinérgico entre ellos. Además, las recomendaciones a los estados miembros sobre los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027, así como la Nueva Estrategia Forestal, han contribuido a que los bosques estén presentes en el diseño de la nueva PAC. La Comisión Europea ha defendido constantemente el mensaje de que la agricultura y la silvicultura son sectores claves en la transición hacia una economía baja en carbono y respetuosa con el clima. Son los principales sectores que mantiene nuestras áreas rurales vibrantes y sostenibles. Este mensaje ha sido reforzado por los recientes acuerdos internacionales, en particular el acuerdo climático de París (COP 21) y en la Agenda 2030 (ODS). Y este enfoque es el que legitima el mantenimiento de una Política Agraria Común que concita la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea. Pero, ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC?

Se denomina <<La Arquitectura Ambiental de la PAC>> al conjunto de medidas relacionadas con el clima y el medio ambiente que se conforman a partir de los siguientes conceptos: condicionalidad, los ecoesquemas (Pilar I) o las intervenciones agroambientales y climáticas con elementos de condicionalidad reforzada del Pilar II.

El diseño de la Nueva PAC se concreta en el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013.

El art. 5 contiene los Objetivos Generales de la PAC, que son los objetivos clásicos; ambiental, económico y social (los tres pilares del desarrollo sostenible desde Río 1992):

- a) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;

- b) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;
- c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos Objetivos Generales se desglosan en 9 Objetivos Específicos, dentro de los cuales se encuentran 3 objetivos ambientales a los que claramente los montes pueden contribuir:

- 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;
- 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;
- f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes;

Estos objetivos son reconocidos en el papel fundamental que se atribuye a los bosques en la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030. Basada en esta Estrategia se ha elaborado la Estrategia Forestal UE que promoverá unas acciones que deberán ser incluidas en los Planes Estratégicos de la PAC y en los Fondos de Cohesión.

A. Plan estratégico de la PAC.

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC» (PEPAC). Este enfoque basado en objetivos, examen de necesidades y planificación estratégica —que abarca ambos pilares de la PAC juntos— permitirá que los estados miembros en su PEPAC, persigan los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC con una respuesta mucho más unida y específica que la actual y que, asimismo, estará más alineada con los análisis y objetivos derivados de la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

B. Pilar I (Pagos básicos, condicionalidad y ecoesquemas o ecoesquemas).

La PAC es una política agraria, no es una política forestal, y por ello, los montes no se contemplan en el Pilar I. Y, además, 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, dada la relevancia de los montes y del papel del selvicultor, en línea con la evolución expansiva de la política forestal europea, hasta que no exista un instrumento de financiación propio para el sector forestal, se deberían incluir los montes también en el Pilar I, en este sentido, debería reconocerse la figura del selvicultor activo con una explotación forestal debidamente inscrita en un registro regulado (el FEGA podría ser clave para este cambio hacia una gestión selvícola más profesional con un Plan de Negocio). Así indiciariamente lo ha regulado la legislación de Galicia (Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que entró en vigor el 1 de enero del 2019, que establece la figura del selvicultor activo y un registro voluntario de los mismos).

Con todo, la relevancia de los bosques en la PAC queda patente en el propio considerando 98 del Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC al literalmente mencionarse a los bosques como una de las razones para que exista un único Plan Estratégico por estado miembro: “Con el fin de garantizar que los planes estratégicos de la PAC sean de índole claramente estratégica y facilitar su vinculación con otras políticas de la Unión, y en especial con las metas nacionales a largo plazo establecidas en virtud de la legislación de la Unión o de acuerdos internacionales, como los relacionados con el cambio

climático, los bosques, la biodiversidad y el agua, procede que haya un único plan estratégico de la PAC por Estado miembro”.

La condicionalidad es un sistema que vincula los pagos directos de la PAC por superficie y animal con una serie de obligaciones. Además de la condicionalidad, se introducen los ecoesquemas o ecoesquemas (viene a sustituir el concepto de Greening o Pago Verde, que rige en la PAC 2015-2020. Vid. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2014). Al estar incluidos estos ecoesquemas en el Primer Pilar, los selvícolas, que no tiene derecho al pago básico (por no ser agricultores o ganaderos inscritos en los registros de las administraciones agrarias), no tienen la posibilidad de beneficiarse de esta parte de los fondos. Y este planteamiento es una importante rémora para la gestión y conservación de los terrenos forestales. La inclusión de los montes en el Pilar I podría suponer un gran incentivo para que muchos propietarios forestales den el paso para pasar a ser gestores forestales.

Y lo expuesto no es ni mucho menos baladí en términos económicos. El Plan Estratégico de España está dotado con 47.724 millones hasta 2027. Los ecoesquemas o ecoesquemas constituyen el 23% de los fondos, mientras que el 60% lo constituyen la <<ayuda básica>> y el <<pago redistributivo>>. El presupuesto para el Pilar II es de 1.700 millones de Euros y de ellos un 47% se dedica a actuaciones medioambientales.

C. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima.

El segundo pilar 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 montes.

De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) para acceder a las ayudas del Pilar II los montes tienen que estar ordenados (art. 73.2). Frente a estas exigencias, en España tenemos una gran asignatura histórica pendiente y es que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal. La Ley 21/2015, por la que se modificó la Ley Básica de Montes introdujo un cambio en la regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, modifica el art. 33.5, flexibilizando el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre en qué supuestos será obligatorio que los montes privados no protectores y públicos no catalogados cuenten con un instrumento de gestión (art. 33.2). Desde luego, no se puede considerar que fuera la mejor medida, la solución ayer y hoy no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que, por otro lado, prevé la propia Ley 21/2015, modificación del art. 63.3). Junto con lo con lo anterior, se regularon las fórmulas de “planificación subsidiaria” o “Sistemas de Adhesión”, incorporadas en la normativa autonómica de última generación, se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan (nuevo apartado 4 del art. 32 LM). Y no es claro que esta planificación subsidiaria tenga la entidad suficiente para que un monte pueda acceder a las ayudas de la PAC con todos los requisitos que la propia PAC establece, por ejemplo, que “las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad”.

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:

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.

D. Momento en el que estamos.

El Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC establece que haya un único Plan Estratégico de la PAC por Estado miembro, no obstante, el plan estratégico de la PAC podrá incluir intervenciones regionalizadas.

Dentro del dialogo estructurado con España para la preparación del PEPAC la Comisión publicó 17 recomendaciones para la elaboración del Plan. De estas recomendaciones, siete se refieren a “Intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE”, y cinco a “Reforzar el tejido socioeconómico en las zonas rurales y abordar las exigencias sociales” y dos a “Fomentar y poner en común el conocimiento, la innovación y la digitalización en la agricultura y las zonas rurales y alentar su adopción”.

El 29 de diciembre de 2021, España ha enviado a Bruselas Plan Estratégico para PAC (dotado con 47.724 millones hasta 2027). Se prevé que la Unión Europea lo apruebe a finales del primer semestre de 2022, para que sea de aplicación a partir del 1 de enero de 2023.

3. El Plan Estratégico de España.

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, las medidas forestales (correspondientes al Pilar II) se prevén son referidas al Objetivo Específico 5, al Objetivo Específico 6 y al Objetivo Específico 8.

En lo correspondiente a la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire, se incluyen como elementos de condicionalidad reforzada:

- Conservación y gestión de terrenos forestales, incluyendo el aprovechamiento ganadero que incluye: Inversiones forestales no productivas, por las actuaciones de forestación y repoblación forestal, los sistemas agroforestales, la prevención y restauración de daños y otras actuaciones selvícolas;
- Cooperación para el medio ambiente, por la elaboración de planes de gestión forestal; Compromisos forestales de gestión, por la adecuada gestión de espacios forestales y sus aprovechamientos;
- Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales, por el mantenimiento forestal;
- Inversiones forestales no productivas, por la prevención de daños en masas forestales.

En lo que concierne a Estrategia de intervención del Objetivo Específico 6: Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y paisajes, se incluyen como elementos de condicionalidad reforzada:

- Compromisos forestales de gestión;
- Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales;
- Inversiones forestales no productivas, por la mejora en los servicios ecológicos que supone la gestión forestal sostenible que incrementa multifuncionalidad de los bosques, su protección y restauración.

No se han incluido medidas forestales en lo referente al Objetivo Específico: 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. En cambio, sí se han incluido medidas forestales en la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 8: 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.

- Inversiones forestales productivas, mediante actuaciones selvícolas para la mejora del valor económico de los montes, incluidas forestaciones;
- Planes de gestión y proyectos de mejora selvícola con finalidad productiva;
- Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales;
- Infraestructuras auxiliares.

En el propio Plan Estratégico se dice que “con estas inversiones se fomenta la gestión forestal sostenible, incrementando la multifuncionalidad de los bosques, su protección y su restauración, se mejoran las producciones forestales, bien como materias primas o para su uso energético, lo cual tiene un efecto estimulador de la bioeconomía al favorecer el desarrollo de un sector productivo apoyado en el uso sostenible de recursos naturales renovables y se contribuye a crear oportunidades de empleo y actividad económica en las zonas rurales” (vid. págs. 88 y 89).

Asimismo, se han incluido las siguientes medidas:

- R2.6. Poner coto a la pérdida de biodiversidad y revertirla, con el fin de contribuir a la consecución del objetivo del Pacto Verde de la UE relativo a la biodiversidad.
- R2.7. Fomentar la gestión forestal sostenible, incrementando la multifuncionalidad de los bosques, su protección y su restauración. Mejorar la prevención de incendios forestales y la posterior restauración, mediante la mejora de la adaptación al cambio climático.

4. Recapitulación y conclusiones.

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 nueva 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 montes. 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 apoyar eficazmente 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). Y, por supuesto, esto debería ir unido a un replanteamiento de la Estrategia Forestal Europea en el sentido de que posibilite el equilibrio entre las funciones socioeconómicas y ecológicas de la silvicultura multifuncional, con el fin de conservar nuestro patrimonio natural.

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, 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.

Dar un impulso al sector forestal supondría estar un poco más cerca de la ansiada reducción de emisiones de CO₂ para el año 2050 –objetivo del Acuerdo de París–, así como también decrecería el riesgo de incendios y plagas, al mismo tiempo que permitiría la progresiva implantación de la bioeconomía forestal, potenciando productos forestales no maderables como la resina. La resina

natural es una materia prima renovable estratégica por su versatilidad para la sustitución de las materias primas derivadas de los recursos fósiles.

En el PEPAC, es cierto, se incluye la intervención: “Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales”. Esperemos que se concrete 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. Además, 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.

Se incluyen medidas para prevenir (esencial) y restaurar ante los incendios forestales, como principal amenaza, pero no se tienen en cuenta el peligro de las plagas y enfermedades exóticas que nos están invadiendo, agravadas por el cambio climático.

A pesar de que el 80% de la superficie terrestre de la Red Natura 2000 es forestal no hay una previsión sólida de inversiones en silvicultura con destino a las masas forestales situadas en la Red Natura 2000. Otra omisión importante es el olvido de los montes catalogados de Utilidad Pública, a los que la Administración tiene la obligación de atender preferentemente y no todos forman parte de la Red Natura 2000.

Una apuesta por la gestión forestal sostenible real, que posibilite la multifuncionalidad del monte, pasa por garantizar la ordenación de los montes. El PEPAC, aunque incluye alguna intervención dirigida a la aprobación de instrumentos de gestión forestal, no es todo lo incisivo que la situación actual demanda. Urge la financiación anual y adecuada de la silvicultura necesaria para la sostenibilidad de todas nuestras masas forestales, se encuentren o no comprendidos en la Red Natura 2000.

No obstante, es de esperar que a partir del trámite de información pública se mejore el PEPAC y que las medidas acertadas de verdad se concretan y puedan suponer <<proyectos tractores>> que impulsen la multifuncionalidad del monte. Una de las mejoras que se podrían incluir es la aplicación de la figura del contrato territorial, que podría constituirse como un instrumento eficaz para vehicular la puesta en marcha y desarrollo de las intervenciones forestales previstas en el Pilar II como elementos de condicionalidad reforzada. Sobre la figura del contrato territorial vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2012.; AMAT LLOMBART, P. y MONFORT PERIS, R., 2016; MUÑOZ AMOR, M. d. M., 2017 y GARCIA ASENSIO, J.M., 2020.

España debe aprovechar esta oportunidad histórica que supone la 'nueva forma de trabajar' para permitir que los estados miembros diseñen su Plan Estratégico de la PAC, en este marco España puede poner en valor el alto potencial forestal que posee. Nuestro país vecino, Portugal, desde 2020 está emprendiendo iniciativas que nos deben llevar a la reflexión.

5. Agradecimientos.

La comunicación que se presenta tiene como origen un encargo de asistencia técnica encargada por CESEFOR en el marco del proyecto "Estrategia y redes de colaboración para la multifuncionalidad, la conservación y el empleo en el territorio del sur de Europa a través de la extracción de la resina", acrónimo SustForest Plus, financiado por el programa Europeo INTERREG Sudoe con código SOE2/P5/E059.

6. Bibliografía.

AMAT LLOMBART, P. y MONFORT PERIS, R., El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural, ed. Aranzadi, 2016.

DE LA CRUZ, S., CALAMA, R., MONTERO, G., RUBIO, A., 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, págs. 4 y ss. (<http://www.conama2016.org>).

GARCIA ASENSIO, J.M., El contrato territorial en España aplicado al sector forestal, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Número 47, Septiembre – Diciembre 2020, págs. 127 a 171.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible, ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

HERRERO, C. y RODRÍGUEZ-DE-PRADO, D., QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques, Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).

MARTÍN MATEO, R., Los servicios ambientales del monte, Rev. Española de Administración Local, núm. 288 (2002), pp. 57-78.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F., Proyecto LIFE FOREST CO₂. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).

MARTÍNEZ, R., JORDÁN, E., VELAMAZÁN, M. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F., Proyecto LIFE FOREST CO₂; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono, Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).

MUÑOZ AMOR, M. d. M., El contrato territorial en la agricultura multifuncional, ed. Reus, 2017.

PLAZA MARTÍN, F.J.R., La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación, REL núm. extraordinario (julio 2001), pp. 350-362.

RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., Forests, Carbon Sinks and Wood with Bioeconomics as a Backdrop, Modern Environmental Science and Engineering, marzo 2019. Disponible en internet: <http://www.academicstar.us/journalsshow.asp?ArtID=397>.

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

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2015-2020), Revista Aranzadi de derecho ambiental, núm. 29, 2014, págs. 111-151.