



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



La contribución del espacio forestal a la neutralidad climática

BLASCO HEDO, E.¹

¹ Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA – CIEMAT).

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar a grandes rasgos la contribución del espacio forestal a la meta de neutralidad climática que se ha marcado la UE para el año 2050 mediante la cobertura normativa del sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS) regulado el Reglamento (UE) 2018/841, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 y, especialmente, en la Propuesta de modificación posterior, que trata de mejorar uno de los basamentos clave de su éxito, la contabilidad del carbono. Nos centraremos en la incidencia que el cumplimiento del “objetivo 55” ha tenido en este sector y de qué forma se canaliza mediante instrumentos normativos y no normativos para contribuir a alcanzar las metas vinculantes de reducción de emisiones y, muy especialmente, para la consecución de la neutralidad climática del sector de la tierra ya en 2035. Por último, a través del contenido de la Comunicación de la Comisión sobre sumideros de carbono sostenible llevaremos a cabo una visión crítica de lo que implica la ausencia de un Plan de acción para la silvicultura del carbono en beneficio de la agricultura.

Palabras clave

Silvicultura, cambio climático, emisiones y absorciones de GEI, sumideros, contabilidad del carbono, agricultura.

1. Introducción

Mitigación y adaptación se vienen conjugando simultáneamente a partir de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Si nos centramos en la línea de mitigación, a menudo se relaciona con la necesidad de reducir emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) para la consecución de unos objetivos cuantitativos determinados tanto a nivel internacional como a escala de la Unión Europea. Esto es lo que sucedió esencialmente con el Protocolo de Kioto. Sin embargo, a raíz del Acuerdo de París, se abre una nueva etapa en la que se reconoce expresamente la necesidad de conservar y aumentar los sumideros y depósitos de GEI, entre los que se incluyen los bosques -único sector contemplado como tal en el artículo 5 del Acuerdo de París- y el impulso de políticas que propicien una gestión forestal sostenible, lo que sin duda se traducirá en una mayor ambición climática.

En este proceso, lo deseable es que ambas posibilidades se aprovechen al máximo, en una clara sintonía por la implicación de todos los sectores. Si bien es cierto que la reducción de emisiones es la máxima prioridad y el eje central de la actuación climática, también lo es que, poco a poco, se van integrando de forma más amplia aquellas actuaciones tendentes a potenciar los procesos de estabilización del sistema del clima a través de la protección ambiental en materia de sumideros, tal y como sucede con la el espacio forestal.

2. Contribución de los sumideros de carbono al objetivo climático de la UE para 2030: una aproximación al marco normativo

¹ Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas)

Las conclusiones de las distintas Cumbres Climáticas a raíz del Acuerdo de París alertaron a la Comisión Europea, que consideró insuficientes los objetivos cuantitativos establecidos para abordar una crisis climática en la vertiente de reducción de emisiones.

Con la formalización del Pacto Verde -COM (2019) 640 final-, Europa se propuso unos objetivos más ambiciosos en su afán de convertirse en el primer continente neutro climáticamente en 2050, lo que se ha venido denominando cero emisiones, es decir, un equilibrio entre las emisiones antropógenas de GEI de todos los sectores de la economía por las fuentes y su absorción por los sumideros, de tal forma que no haya emisiones netas de GEI en 2050 y se consigan emisiones negativas; donde el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos. En definitiva, la denominada transición hacia una economía climáticamente neutra.

Esta ambición se conectó con la necesidad de modificar la práctica totalidad del acervo comunitario en materia ambiental, incluido el propio Reglamento UTCUTS, acompañado de un sinfín de estrategias, en nuestra opinión, de forma precipitada. Y es que, cuando todavía no se había baremado el cumplimiento de una normativa recientemente aprobada ni se había transpuesto en su totalidad a los ordenamientos jurídicos nacionales, ya se anunciaron modificaciones en los instrumentos normativos de mayor calado. Tengamos presente que la aprobación de normas en cascada no es símbolo de eficacia siempre y en todo caso, sino que es necesario comprobar en el corto plazo si se cumplen y ejecutan las metas cuantitativas y cualitativas reflejadas en normas de obligado cumplimiento. De ahí la importancia de que la Comisión Europea evalúe periódicamente los avances realizados y las medidas nacionales adoptadas

Para ello, también es necesario contar con resultados científicos y técnicos fiables y actualizados que garanticen una planificación, aplicación y seguimiento integrados de la transición ecológica hacia 2030.

La UE se ha propuesto un objetivo muy ambicioso, que no es otro que reducir las emisiones netas en al menos un 55% de aquí a 2030 con respecto a 1990, es decir, que las emisiones, una vez deducidas las absorciones, se reduzcan en todos los sectores de la economía y a nivel interno en un 55 % como mínimo durante ese período. No es un simple deseo, sino que resulta obligatorio y vinculante desde el momento en que se incluye en la Ley Europea del Clima aprobada a través del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021.

Todos los sectores de la economía, entre los que se contempla el sector UTCUTS, y con independencia de que dichos sectores se incluyan o no en el régimen de comercio de derechos de emisión de GEI, deben contribuir a lograr la neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050. De hecho, todas las medidas legislativas y las políticas pertinentes de la Unión deben ser coherentes con la consecución del objetivo de neutralidad climática. Se trata de conseguir que la UE y sus Estados miembros avancen de forma equilibrada sobre la base de una anhelada cooperación, que a menudo falla.

Ahora bien, la emergencia climática no puede disociarse de la emergencia relacionada con la biodiversidad, donde el sector forestal debe reclamar el protagonismo que se merece para asegurar la integridad de los ecosistemas y su protección frente a la amenaza del cambio climático. Pensemos que los sumideros de carbono desempeñan un papel esencial en la transición a la neutralidad climática en la Unión y, en particular, el territorio forestal.

Como anunció en su Comunicación de 20 de mayo de 2020, la Estrategia “De la granja a la mesa”, la Comisión trae a un primer plano la necesidad de instaurar un nuevo modelo de negocio ecológico que recompense a los administradores de tierras por la reducción de las emisiones de GEI y la absorción de carbono en la próxima iniciativa sobre la captura de carbono en suelos agrícolas. Además, en su Comunicación de 11 de marzo de 2020 titulada “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, la Comisión se comprometió a desarrollar un marco regulador para la certificación de las absorciones de

carbono basado en una contabilidad del carbono rigurosa y transparente que permita el seguimiento de las absorciones y la verificación de su autenticidad, garantizando al mismo tiempo que no se produzcan efectos adversos para el medio ambiente.

Por su conexión con lo expuesto hasta ahora, nos detenemos en el Considerando 23 de la Ley Europea del Clima que se proyecta hacia la necesidad de recuperar los ecosistemas. Se alude al «triple papel» de los bosques, a saber, absorción, almacenamiento y sustitución de carbono, que contribuye a la reducción de los GEI en la atmósfera, garantizando al mismo tiempo que los bosques sigan creciendo y prestando otros servicios diversos.

Según las evaluaciones de la Comisión, los compromisos existentes en virtud del artículo 4 de la Ley Europea del Clima, dan lugar a un volumen de sumidero neto de carbono de 225 millones de toneladas equivalentes de CO₂ en 2030, un nivel que marcará la contribución de las absorciones netas al objetivo climático de la Unión para 2030. Es más, este mismo precepto señala que a la hora de proponer el objetivo climático de la Unión para 2040, la Comisión considerará la necesidad de mantener, gestionar y ampliar los sumideros naturales a largo plazo y de proteger y recuperar la biodiversidad.

A través del denominado “Objetivo 55”: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, la Comisión ha propuesto un paquete de medidas y ejemplos en la lucha contra el cambio climático sobre la base de propuestas interconectadas, uno de cuyos objetivos es invertir la creciente incapacidad de la naturaleza para eliminar carbono de la atmósfera. El sector UTCUTS se incluye entre las iniciativas que presenta, a través de una actualización del Reglamento que lo regula.

El “Objetivo 55” apuesta por una transición verde patrocinada por la protección de la naturaleza y el aumento del sumidero natural de carbono de la UE donde crisis climática y crisis de la biodiversidad van de la mano y no pueden disociarse. “O bien resolvemos conjuntamente la crisis climática y de la naturaleza, o bien no resolvemos ninguna de ellas”. “Restaurar la naturaleza y permitir que la biodiversidad vuelva a prosperar es esencial para absorber y almacenar más carbono”.

En este contexto de maximización del papel del sumidero natural, expondremos a continuación las cuestiones de mayor connotación jurídica para la silvicultura.

3. Cómputo de absorciones y emisiones en el sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura: necesidad de una contabilidad forestal fiable

El marco normativo inicial para el sector UTCUTS cubre las emisiones y absorciones de CO₂ y las emisiones de GEI de CH₄ y N₂ procedentes de la gestión de la tierra, los bosques y la biomasa durante el período comprendido entre 2021 y 2030. Aunque el Reglamento UTCUTS entró en vigor en 2018, se aplica desde 2021, por lo que se puede afirmar que apenas ha comenzado su andadura, cuando ya se anuncia su modificación. Lo que se pretende es que este sector contribuya al objetivo global de reducción de emisiones a nivel de la UE garantizando que la suma de las emisiones totales no exceda la suma de las absorciones totales generadas por el propio sector -la denominada norma de deuda cero- tras la aplicación de las normas contables y de la flexibilidad con los sectores del “reparto del esfuerzo” establecidos en el Reglamento (UE) 2018/842 de 30 de mayo de 2018 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 (en adelante, Reglamento de esfuerzo). A lo que se debe añadir que la mayoría de los Estados firmantes del Acuerdo de París incluyen el sector UTCUTS en sus contribuciones nacionales, con un enfoque claro en los bosques.

Es la primera vez que un Reglamento traslada estos compromisos a la normativa comunitaria, incluyendo la silvicultura. Ahora bien, nos tememos que se continúa arrastrando la idea de que como las absorciones a través de UTCUTS son reversibles, se tratan como un pilar independiente y computable dentro del propio sector, al que aparecen ligadas permanentemente. Es el sector en cómputo global el que se toma en consideración, sin posibilidad de que las absorciones imputables al espacio forestal, las de mayor interés, puedan

representar un papel protagonista e independiente. Y ello, al margen de contribuir al objetivo general de reducción de emisiones a escala de la Unión.

Uno de los calibradores de su éxito es precisamente la contabilidad forestal, idea en parte novedosa y no exenta de dificultades, derivadas de la necesidad de encontrar fórmulas fiables amparadas por mediciones científicamente sólidas que utilicen las mismas metodologías para el año base y los subsiguientes, al tiempo de conjugar la triple contabilidad de existencias, emisiones y reducción de emisiones, para arrojar una información fiable en zonas con características de carbono similares; lo que también exigirá su limitación en el espacio y el tiempo.

Solo a través de una contabilidad fiable se podrá planificar el uso del terreno forestal para incrementar su función de sumidero, lo que requerirá una uniformidad de criterios en los cálculos de los Estados patrocinada y verificada desde el seno de la Unión.

A su clarificación no ayuda la fórmula del llamado “nivel forestal de referencia” prevista en el Reglamento: una estimación, expresada en toneladas equivalentes de CO₂ anuales, de la media anual de emisiones o absorciones netas derivadas de las tierras forestales gestionadas en el territorio de un Estado miembro en los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030, basada en los criterios establecidos en este Reglamento UTCUTS.

Se basa en la estimación del sumidero de carbono futuro de un bosque a través de la proyección de una serie de sus características y las prácticas e intensidad de la gestión forestal documentadas en un período histórico de referencia 2000-2009. Adelantamos que la clave del “nivel forestal de referencia” va a ser susceptible de modificación dada la complejidad actual que conlleva su aplicación.

Por ahora, simplemente apuntamos que a España se le asignan en el Anexo II del Reglamento UTCUTS los siguientes parámetros: el valor mínimo de la superficie es una hectárea, el de cubierta de copas un 20% y la altura de los árboles de tres metros. El año o período de referencia para el cálculo del nivel máximo es 1990.

Por otra parte, España ya ha confeccionado su Plan de Contabilidad Forestal Nacional manejando los datos procedentes del Inventario Nacional Forestal y la metodología empleada en el Inventario Nacional de GEI, que incluye el nivel de referencia 2021 a 2025, calculado en -30.703 Kt CO₂ eq, de las que -29.303 Kt CO₂ eq corresponden a biomasa viva y -1.732 Kt CO₂ corresponden a los productos de la madera. Se han considerado emisiones de N₂O y CH₄ por incendios forestales y quemas controladas.

Al margen de las orientaciones del IPCC y de sus Directrices para los inventarios nacionales de GEI que deben discurrir en paralelo a la contabilidad del sector UTCUTS, lo cierto es que se precisa un marco jurídico para su regulación y aplicación, que viene representado por este Reglamento UTCUTS, no olvidemos, de aplicación directa en cada uno de los Estados miembros y de naturaleza vinculante, sin perjuicio de que cada país determine cuáles son las líneas adecuadas para cumplir sus compromisos con el sector UTCUTS, incluida la posibilidad de equilibrar las emisiones de una clase de tierras con las absorciones de otra, debiendo garantizar que las emisiones no excedan de las absorciones en todas las categorías contables de tierras especificadas en el artículo 2, entre las que se hallan las tierras forestadas y las deforestadas.

En definitiva, un respaldo para el silvicultor, que teóricamente podrá apreciar directamente los beneficios climáticos que aporta su espacio forestal pero que precisará una traducción clara de las absorciones o emisiones de su espacio en créditos o débitos. En nuestra opinión, se trata de intensificar la comprensión de la conexión existente entre el espacio forestal y el clima y apostar por una silvicultura climáticamente inteligente.

4. Neutralidad climática del sector de la tierra en 2035 a través de la modificación del Reglamento UTCUTS

En apenas tres años de andadura del Reglamento UTCUTS, la Comisión, a través de su Comunicación de 17 de septiembre de 2020 “Intensificar la ambición climática de Europa para 2030”, propuso avanzar hacia una contribución más exigente para el sector UTCUTS y, como medida adicional, combinar las emisiones de GEI distintas del CO₂ de la agricultura con el sector UTCUTS, creando así un sector de la tierra con una nueva regulación (que cubra las emisiones y absorciones de la agricultura, la silvicultura y otros usos del suelo). El análisis en que se basa esta Comunicación muestra que el sector de la tierra podría llegar a ser climáticamente neutro en torno a 2035 y, con posterioridad, generar más absorción de CO₂ que emisiones de GEI.

Estos objetivos se traducen en la Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento UTCUTS en lo relativo a su ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de cumplimiento, el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030 y el compromiso con la neutralidad climática para 2035 en el sector UTCUTS, y el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión. COM (2021) 554 final.

Con independencia de la contribución del sector UTCUTS al “objetivo 55”, lo cierto es que a través de la evaluación de impacto de esta Propuesta ya se apreciaron problemas derivados del contenido del Reglamento. Y lo decimos porque la integración de este sector en las políticas climáticas resultó de todo punto insuficiente debido a que los sectores de la agricultura y el UTCUTS no cuentan con un objetivo integrado y están cubiertos por instrumentos legislativos diferentes. No olvidemos que la finalidad última es tratar de proteger y recuperar ecosistemas ricos en carbono.

Otro de los problemas es que las normas de contabilidad, seguimiento y notificación han planteado serias dificultades de aplicación. Y todo ello acompañado de la disminución que han experimentado en los últimos años las absorciones de carbono en el sector de la tierra debido a múltiples factores: aumento de talas relacionado con la demanda de madera, catástrofes naturales y falta de incentivos.

A través de esta nueva Propuesta, la Comisión se decanta por el establecimiento de objetivos vinculantes para que los Estados miembros aumenten sus absorciones netas de carbono en el sector uso de la tierra y silvicultura para el período 2026-2030, -por analogía a las actuales asignaciones de emisiones establecidas en el Reglamento de esfuerzo- que contribuyan a la acción por el clima.

Estos objetivos se basarán en el nivel medio de absorciones o emisiones entre 2016 y 2018, así como en su posible aumento, en atención a la superficie de tierra gestionada disponible en cada Estado miembro. Con la finalidad de simplificar la aplicación y el cumplimiento de las normas contables, éstas dejarán de aplicarse después de 2025, y la flexibilidad entre el sector UTCUTS y los sectores de “reparto de esfuerzo” se ajustará acorde con la Legislación Europea sobre el Clima. Reparemos en el extremo de la inaplicación de normas contables a partir de 2025.

Si bien es cierto que, conforme a la Propuesta de modificación, los Estados miembros ya no podrán acumular los excedentes de absorciones al final del período 2021-2025, no obstante, se garantiza la asignación de una parte del excedente a un mecanismo de flexibilidad establecido en el segundo período 2026-2030, con la finalidad de ayudar a los Estados miembros a abordar las incertidumbres del sector, en particular, las debidas a catástrofes naturales. Este mecanismo se ocuparía de cualquier disminución imprevista de las absorciones netas en todas las categorías de tierras, no solo de las forestales, debida a plagas, incendios y tormentas, siempre y cuando los Estados presenten pruebas fehacientes con arreglo a los criterios existentes (artículo 13 ter y anexo VI).

De hecho, en 2032, los Estados miembros deberían disponer de este mecanismo de flexibilidad siempre que hubieran agotado todas las demás flexibilidades disponibles, hayan

adoptado medidas para reducir la vulnerabilidad de su territorio a dichas perturbaciones y se haya alcanzado el objetivo de la Unión para 2030 dentro del sector UTCUTS.

Hay que señalar que, las dificultades en la aplicación de la contabilidad a través de los niveles de referencia forestal, se reveló como una auténtica barrera; unido a las lagunas habidas en los sistemas nacionales de seguimiento y notificación de las emisiones y absorciones en este sector, que ahora se tratan de paliar con la introducción del objetivo de reducción neta de emisiones de la UE basado en las cifras notificadas en los inventarios de GEI de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999 de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Sin duda, un avance en el esclarecimiento de cálculos.

A través de esta Propuesta de modificación, se establece el objetivo global de la UE de absorción neta de GEI en el sector UTCUTS de 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ en 2030 basadas en el inventario de GEI de los años 2016, 2017 y 2018; lo que supone un aumento de un 15% en comparación con las actuales absorciones anuales de alrededor de 268 millones de toneladas. Este objetivo se distribuirá entre los Estados miembros en forma de objetivos nacionales vinculantes de absorción neta mínima para el período 2026-2030 y se basará en las emisiones y absorciones notificadas en los inventarios de GEI y las zonas de tierras gestionadas. A diferencia del Reglamento UTCUTS de 2018 no se habla únicamente de “compromisos” sino de la combinación de “compromisos y objetivos”.

En definitiva, se trata de que emisiones y absorciones se calculen con un mayor grado de precisión modernizándose su seguimiento y notificación mediante el uso de tecnologías disponibles en el marco de programas de la Unión, como Copernicus, y los datos digitales recogidos en el marco de la PAC.

Asimismo, propone que, a través de un uso combinado de la tierra, la silvicultura y la agricultura de aquí a 2035 se alcance la neutralidad climática del sector, de tal forma que se equilibren las emisiones con las absorciones de estos tres pilares. Los Estados miembros están obligados a alcanzar este objetivo colectivo por lo que a mediados de 2024 –que coincide con su actualización- deben explicar la manera de hacerlo a través de sus Planes nacionales de energía y clima, una pieza clave en todo este panorama. Se debe puntualizar que la propia Comisión, en el momento de examinar el alcance de los PNIEC, ya puso de relieve que el sector UTCUTS no se había tratado como una parte integrante de las estrategias climáticas de los Estados miembros.

Con posterioridad a 2031, el ámbito de aplicación del Reglamento se ampliará para incluir las emisiones distintas de CO₂ procedentes del sector de la agricultura, de tal manera que se recoja en un solo instrumento de política climática todo el marco del sector de la tierra. A partir de 2036, el sector combinado deberá generar más absorciones de carbono para equilibrar las emisiones restantes de otros sectores, sobre la base de un sólido mecanismo de certificación de absorción de carbono. Este marco político podría comenzar a combinar progresivamente el sector de la tierra con otros sectores (distintos de la agricultura) que hayan agotado sus posibilidades de reducción de emisiones o que hayan alcanzado, por ejemplo, reducciones de emisiones de más del 90%. Esto supondría el mantenimiento de un incentivo para aumentar constantemente las absorciones de carbono en este sector combinado hasta 2050.

Por lo hasta aquí expuesto, es indudable que el sector terrestre y, por ende, el forestal, resulta clave para alcanzar una economía climáticamente neutra, ya que puede capturar CO₂ de la atmósfera. Ahora bien, no basta con valorar la función de mitigación inherente al espacio forestal, y subsumir la silvicultura en el cumplimiento del “objetivo 55”, sino que, para mejorar y almacenar más carbono en los espacios forestales, sus propietarios y gestores necesitan incentivos directos, ya que actualmente todavía no existe -a pesar de anunciarlo reiteradamente en diversos instrumentos- una herramienta política específica para incentivar significativamente el aumento y protección de sumideros de carbono para administradores de tierras.

A través de esta Propuesta de modificación, se pone de relieve la necesidad de potenciar las sinergias entre agricultores y propietarios forestales. En un primer acercamiento, resulta plausible la necesidad de aumentar los sumideros y la posibilidad de que sirvan de ayuda para

compensar las emisiones de otros sectores. Sin embargo, resulta criticable que la Comisión se centre en aumentar los stocks de los sumideros, independientemente de la aplicación o no de gestión forestal y apueste claramente por compensar las emisiones de la agricultura y el resto de sectores difusos a costa de las absorciones forestales. Lo que no es de recibo es generar una mayor presión y expectativas de los bosques para compensar otros sectores.

Independientemente de la fórmula escogida, el sistema de contabilidad por el que se opte debe reflejar las absorciones reales que realizan los bosques y otras tierras forestales, así como los incrementos producidos por su adecuada gestión. La información que se recopile en los Inventarios Nacionales de GEI debe permitir medir la contribución real de la gestión forestal para alcanzar los objetivos climáticos. Una información que debería resultar transparente, al igual que la reflejada en los análisis sobre la evolución de los sumideros.

De nuevo, aflora el obstáculo que supone no contar con una política forestal comunitaria traducida en una normativa vinculante que permitiera, en su caso, cierto grado de emancipación del espacio forestal respecto a la agricultura. En nuestra opinión, para que se cumplan las metas de la Propuesta resulta imprescindible fomentar una gestión forestal sostenible y activa, que implique a silvicultores y propietarios forestales. La cuestión no se ciñe en exclusiva a crear plantaciones, sino que paralelamente, resulta necesario un impulso de la silvicultura y la planificación forestal.

5. Ciclos sostenibles de carbono, transición hacia una agricultura del carbono en Europa y ausencia de un plan de acción para la silvicultura del carbono

Insistimos en la idea de no pasar por alto que los terrenos forestales realizan una contribución ya de por sí significativa para la captura de carbono, sin duda, una función altruista sin apenas un reconocimiento real, que vela por el interés general y el beneficio común. No se trata de una actividad extra sino de una función inherente a los espacios forestales que ya de por sí merece compensación. Albergamos la esperanza de que la captura de carbono no se traduzca en una carga administrativa y financiera para los propietarios o gestores de las tierras forestales.

Resulta plausible que la Comisión Europea apueste por el desarrollo de soluciones de eliminación de carbono y su almacenamiento a largo plazo para alcanzar la neutralidad climática mediante el diseño de una hoja de ruta, uno de cuyos hitos principales es su reciente Comunicación sobre ciclos de carbono sostenible (COM (2021) 800 final). En este arranque, se erige la agricultura del carbono como su eje principal, tal y como ya se anunció por la Comisión en sus recomendaciones a los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros, junto a las soluciones de protección de la naturaleza, donde quedaría de nuevo diluida la silvicultura o, incluso, relegada a un peldaño inferior.

Decimos esto por cuanto, reconociendo el papel fundamental que representa una gestión sostenible de la tierra, el concepto de “agricultura del carbono”, a pesar de definirse como un modelo de negocio ecológico, encuadrable en la sostenibilidad de la economía, que recompensa a los gestores de las tierras por la adopción de las mejores prácticas de gestión; lo cierto es que resulta ambiguo y no aborda suficientemente las especificidades de los bosques y su gestión ni tampoco la financiación de la prestación del servicio de captura del carbono. Tengamos en cuenta que los bosques registran eliminaciones netas anuales de carbono a nivel de la UE, mientras que todos los demás usos de la tierra, como las tierras de cultivo, los pastizales, humedales y otros, muestran emisiones netas anuales globales.

Se insiste en que todas las eliminaciones de carbono deben contabilizarse con total transparencia y teniendo en cuenta criterios como la duración del almacenamiento, el riesgo de

reversión, la incertidumbre de la medición o el riesgo de que las fugas de carbono aumenten las emisiones de GEI.

A través de su aportación a esta la Hoja de Ruta, la Asociación Estatal Europea de Bosques (EUSTAFOR) consideró que, si los bosques se utilizan exclusivamente como sumideros de carbono, su capacidad de almacenamiento acabará llenándose y ya no podrán actuar como sumideros. Se decanta por una visión holística del balance de carbono de toda la cadena forestal, que incluye el almacenamiento y los efectos de sustitución a través del uso de la madera.

Por su parte, The Swedish forest Industries, trae a un primer plano la gestión activa de los bosques, garantía tanto de las reservas de carbono como del crecimiento forestal, manteniendo y mejorando el sumidero forestal a largo plazo. En su opinión, los productos y la energía de los bosques son tan importantes para la mitigación del cambio climático como los bosques grandes y en crecimiento que absorben y almacenan carbono.

En la misma línea, el “Foro de Bosques y Cambio Climático” consideró conveniente que se hubiera incluido un Plan de Acción para la silvicultura del carbono independiente del Plan de Acción para el Cultivo de Carbono en explotaciones agrícolas y ganaderas debido a que la silvicultura cuenta con un potencial de incrementar los sumideros forestales muy superior a la agronomía; “puesto que la materia orgánica, vegetal y edáfica que pueden acumular los sistemas forestales es muy superior a los agronómicos”.

Un aspecto sensible es la repercusión de los fenómenos naturales extremos en relación con la responsabilidad en materia de carbono. A título de ejemplo, cuando los silvicultores capturan carbono en sus ecosistemas, y se traduce en un crédito, lo venden, y luego se produce un incendio y parte de este carbono retorna a la atmósfera, ¿quién es el responsable? ¿de qué forma se contabiliza?

Tal y como se refleja en la propia Comunicación, la certificación del carbono representaría un gran avance, que requeriría de un marco normativo cuya propuesta se anuncia ya para finales de 2022. En nuestra opinión, la operación de certificación es todavía imprecisa y no se ha analizado lo suficiente en cuanto a su carga administrativa y financiera, la relación con los sistemas de certificación de la sostenibilidad existentes en la silvicultura, y el estatus legal. En esta estela, se apunta a la necesidad de establecer un marco normativo para una identificación clara y transparente de las actividades que eliminan inequívocamente el carbono de la atmósfera, así como una definición sólida y fiable de las eliminaciones de carbono, desarrollado así un marco comunitario de la UE para la mencionada certificación, basado en normas contables sólidas. No se puede perder de vista el riesgo de la “fuga de carbono” que puede inducir a emisiones de GEI en otros lugares y que presenta una mayor complejidad respecto a su seguimiento y verificación. Solo podrá abordarse con eficacia cuando la UE disponga de un sistema de control interno.

Tengamos presente que la Nueva Estrategia Forestal de la UE para 2030 promueve la creación de sistemas de pago por servicios ecosistémicos, una cuestión que viene siendo reiterada en multitud de instrumentos y que, a salvo de algunos ejemplos concretos, no acaba de despegar. Y es que, por el momento, no hay suficientes incentivos para crear un mercado industrial competitivo para capturar, reciclar y almacenar el carbono en los ecosistemas forestales. Cuando menos resulta contradictorio que la Comisión apoye un Plan para la Plantación de 3.000 millones de árboles antes de 2030 y que la Estrategia Forestal Europea para 2030 no contemple un Plan de Acción para el desarrollo de una silvicultura activa del carbono entre los forestales europeos. La plantación de árboles debe ir acompañada de un impulso paralelo de la silvicultura y la planificación forestal, lo contrario, resultaría un fracaso.

Existen otros obstáculos que dificultan la adopción de iniciativas de sumideros sostenibles, como son los derivados de una posible carga financiera, la incertidumbre sobre las

posibilidades de ingresos o la falta de confianza del público en la fiabilidad de las normas de los mercados voluntarios de carbono, junto con la preocupación por la integridad medioambiental.

Con independencia de estas sombras, lo cierto es que el silvicultor debería obtener compensaciones por la cantidad real de carbono capturado, constituyendo una fuente real adicional de recursos. Hay que facilitar el conocimiento y el acceso a estas oportunidades y llevarlas al nivel de los gestores de las tierras. La financiación pública será una pieza que complementa los ingresos de los mercados privados, lo que asegurará el interés de los gestores de tierras en este modelo de negocio. Será esencial estandarizar las metodologías para el seguimiento, la presentación de informes y la verificación de las ganancias o pérdidas de carbono secuestrado.

No queremos concluir esta exposición sin mencionar que la incentivación de los sumideros naturales de carbono se contempla en nuestra Ley de Cambio Climático y Transición Energética -artículo 26-. Se apela expresamente a que las administraciones públicas promuevan su identificación, clasificación, cartografía, aumento y mejora; y adopten las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono. El hecho de su inclusión en una norma "estrella" ya de por sí resulta un avance en el reconocimiento de las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres, especialmente los proporcionados por el sector forestal.

6. Conclusiones

En Glasgow, las Partes acordaron establecer un marco contable sólido y completo para los mercados internacionales de carbono. La UE pretende erigirse en abanderada de la regulación del carbono y convertirse en un ejemplo de diseño de metodologías contables sólidas y ambiciosas alineadas con el Acuerdo de París. En nuestra opinión, debería haber un debate político serio sobre la cantidad de carbono que se necesitará para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y cómo se canalizarían realmente las eliminaciones procedentes del sector silvícola.

Los bosques no pueden utilizarse como moneda de cambio para compensar a otros sectores por las continuas emisiones fósiles, y sería una solución perversa construir sumideros de carbono en los bosques que priven de la posibilidad de reducir el uso de recursos fósiles.

7. Bibliografía

BLASCO HEDO, E.; 2020. La gestión de la biomasa garantiza una silvicultura climáticamente inteligente. En: REVUELTA PÉREZ, I. y ALONSO MAS, M.J. (drs.): La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática. Páginas 387-430. Editorial Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

Comisión Europea. Acción Climática. Agricultura de Carbono. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture/sustainable-carbon-cycles/carbon-farming_en

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CR. Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030. COM (2021) 572 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CR. «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática. COM (2021) 550 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo relativo al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de cumplimiento, el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030 y el compromiso con la consecución colectiva de la neutralidad climática para 2035 en el sector del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión. COM (2021) 554 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Sustainable Carbon Cycles. COM (2021) 800 final.

COWI, Ecologic Institute y IEEP (2021) Manual de orientación técnica: Creación y aplicación de mecanismos de captura de dióxido de carbono en suelos agrícolas basados en resultados en la UE Informe a la Comisión Europea, DG Acción por el Clima, en el marco del contrato n.º CLIMA/C.3/ETU/2018/007. COWI, Kongens Lyngby. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/10acfd66-a740-11eb-9585-01aa75ed71a1>

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.; 2019. Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal". En: LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): Observatorio de Políticas Ambientales 2019. Editorial CIEMAT. Madrid.