

Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. LA COP 25 Y LOS BOSQUES. 2. LA UE, MOTOR DE UNA MAYOR AMBICIÓN. EL PACTO VERDE EUROPEO (EU GREEN DEAL). 3. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 4. ESTRATEGIAS Y NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE POLÍTICA FORESTAL EN 2019. 5. LA PAC 2021-2027. LA ARQUITECTURA VERDE. 5.1. Un nuevo modelo de aplicación para la PAC orientado a la obtención de resultados. Los objetivos de la nueva PAC. 5.2. Plan estratégico de la PAC. 5.3. Pilar I (Pagos básicos y eco-esquemas). 5.3.1. Las bases: la nueva condicionalidad. 5.3.2. Los nuevos "eco-esquemas". 5.4. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima. 5.5. Momento en el que estamos. 5.6. Medidas específicas para introducir en el plan estratégico español referidas al sector forestal. 6. RECAPITULACIÓN Y UNAS ÚLTIMAS PRECISIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático (constituyen el principal sumidero de carbono gestionable por la humanidad), 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 el Pacto Verde Europeo y la Nueva PAC 2021-2027 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 el COVID-19.

ABSTRACT: Forest lands play a leading role in the face of the challenges of Climate Change (they constitute the main carbon sink manageable by humanity), as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. From this starting point, this work analyzes the possibilities presented by the European Green Pact and the New CAP 2021-2027 to mobilize the enormous potential of the forests as a shield in the fight against climate change and as an engine of economic push momentum in rural areas, being more than ever now necessary to be necessarily present in the reconstruction programs after COVID-19.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático, gestión forestal sostenible, Sector UTCUTS, Desarrollo rural, Economía baja en carbono.

KEYWORDS: Climate change, Sustainable forest management; Sector LULUCF; Rural Development, Low carbon Economy.

1. LA COP 25 Y LOS BOSQUES

El CO₂ es el principal agente responsable del calentamiento global del planeta, y los bosques juegan un papel clave en esta evolución pues constituyen el único sumidero de carbono gestionable. El importante papel de los está muy presente desde el año 2015 en la Agenda 2030 (ODS 15) y en la COP 21. La COP21, que terminó con la adopción del Acuerdo de París en el que establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020 por primera vez la multifuncionalidad de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocida (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 5). Su capacidad para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios que estos trabajadores incansables prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios se encuentra también de forma muy destacada la regulación del recurso hídrico. Un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques, asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía en compensar emisiones a través de los sumideros forestales nacionales, que la UE restringe al 2% sobre las emisiones totales del

año base y a desarrollar proyectos MDL forestales-hasta un máximo del 1% de la emisión total del año base, mientras los MDL no forestales podían alcanzar el 20%- solo de forestación y reforestación.

El principal papel de los bosques ha quedado también patente en la COP 25, celebrada en Madrid bajo presidencia de Chile del 2 al 15 de diciembre de 2019. En la cumbre del clima de Madrid no se logró un acuerdo para cerrar el "Libro de Reglas"¹ del Acuerdo de París con la regulación de los mercados de carbono (previstos en el artículo 6 del Acuerdo de París) y ordenar el comercio de los derechos de emisión en un sistema único para todo el mundo², y se ha pospuesto para la próxima conferencia (COP 26), que se celebrará en Glasgow en noviembre de 2020. En dicha conferencia también se tendrá que abordar la organización "oficial" del proceso de revisión al alza de las

¹ Dicho artículo 6 se arrastraba desde la anterior conferencia mundial del clima (COP 24) celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), en donde se estableció el libro de reglas del Acuerdo de París. El desarrollo los mercados de carbono como mecanismos de intercambio de derechos de emisiones, que permiten a países y empresas compensar los gases de efecto invernadero que emiten, ya se atascó hace un año en la COP 24 y se ha vuelto a atascar en la COP25.

² La futura regulación de los mercados de carbono se ha pospuesto para la próxima Conferencia, ya que no se han logrado salvar los dos escollos principales: uno, el referido a la doble contabilidad, y, otro, el relativo a la transición de los remanentes de derechos de emisiones que algunos Estados conservan del Protocolo de Kioto y que pretenden transferir al nuevo contexto del Acuerdo de París. La Unión Europea había aceptado abrir un plazo para reconocer los bonos antiguos hasta 2023, pero Brasil ha insistido en que se alargue ese periodo transitorio al menos hasta 2025. En este ámbito han de situarse los mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo. El Banco Mundial apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones jurisdiccionales. El hecho de que se permita poder utilizar créditos de emisiones que se hayan generado desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto puede ser muy disfuncional porque el mercado de derechos de emisiones se pueda ver inundado de ese tipo de créditos que no están sometidos a controles estrictos y que pueden dar lugar a una doble o triple contabilidad contraria a la deseable contabilidad robusta y respetuosa de la integridad ambiental que es la que tiene que propiciar unos mercados de carbono globales para la consecución de los objetivos de la COP 21. De otra forma se correría el riesgo de establecer unos mercados de carbono que en realidad no conduzcan a la reducción de emisiones, especialmente si se permite la incorporación de una avalancha de bonos de emisiones y el conteo doble de reducciones; por un lado, se contabiliza el país que vende y por otro el país que compra. mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo". El Banco Mundial se apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones REDD+ y el sector UTCUTS.

contribuciones determinadas a nivel nacional de los países o NDC en línea con el Acuerdo de París para reducir las emisiones contaminantes. En la COP 25 se logró un consenso para aprobar un documento final denominado "Chile-Madrid. Tiempo de Actuar", establece que los países deberán presentar en 2020 unos compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones (en las Contribuciones Nacionales o NDC) para hacer frente a la emergencia climática³, constituyendo el conocimiento científico el eje principal que debe orientar las decisiones climáticas de los países para aumentar su ambición. En este documento final "Chile-Madrid. Tiempo de Actuar" se ha reforzado el papel de "la biodiversidad, los océanos, el suelo"⁴. El texto reconoce la importancia de los océanos en la regulación del clima y como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020.

³ En la COP 25 se ha conseguido que [84 países se comprometan a presentar planes más duros en 2020, como ha pedido la ONU](#). Dentro de ese compromiso están Alemania, Francia, España y el Reino Unido. El problema es los que no están: EE UU, China, la India y Rusia (que juntos suman alrededor del 55% de las emisiones mundiales de efecto invernadero), países que no han dado señales durante esta cita de querer ser más ambiciosos. Todos los firmantes del Acuerdo de París deben presentar planes de recorte de emisiones que, juntos, deben conseguir que el calentamiento global se quede dentro de unos límites manejables. Pero la suma de los planes no es suficiente. La ONU ha advertido de que se deben multiplicar por cinco los esfuerzos globales previstos si se quiere que el incremento de la temperatura se quede por debajo de 1,5 grados respecto a los niveles preindustriales. Y por tres si se aspira a que ese incremento esté por debajo de los 2 grados (la otra meta que se establece en el Acuerdo de París). Los planes (que se conocen por las siglas en inglés NDC) que tienen ahora los países llevarán al menos a 3,2 grados de incremento, calcula la ONU. El año próximo en Glasgow (Reino Unido) se tendrá que organizar todo proceso de revisión del alza de las contribuciones nacionales o NDC de los países firmantes de la COP 21 aunque esto no impide que los países puedan comunicar por adelantado sus nuevos compromisos más ambiciosos. La posibilidad de que los países puedan comunicar por adelantado cómo están incrementando su ambición en sus respectivas NDC al esfuerzo global frente a la crisis climática "genera presión no solo a quien está dispuesto a aumentar esfuerzos, sino también a quien está "disimulando" y no quiere hacerlo.

⁴ Dentro de los sectores de acción en este documento se ha identificado, en lo que aquí interesa: "OCÉANOS Y USOS DEL SUELO. Como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020. El texto subraya también el papel de las soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a cumplir el objetivo del 1,5°C y la necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad y la lucha contra el cambio climático con un enfoque integral".

2. LA UE, MOTOR DE UNA MAYOR AMBICIÓN. EL PACTO VERDE EUROPEO (EU GREEN DEAL)

Según el informe de la [Agencia Europea de Medio Ambiente](#) titulado "[El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020: conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible](#)", alerta de que el estado del medio ambiente en Europa a nivel global ha empeorado desde el último informe en 2015. Si bien Europa ha realizado importantes avances en la eficiencia de los recursos y en la economía circular, las tendencias ponen de manifiesto una ralentización de los progresos en ámbitos como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones industriales, la generación de residuos, la mejora de la eficiencia energética y la cuota de las energías renovables. De cara al futuro, el ritmo actual de progreso no será suficiente para alcanzar los objetivos de 2030 y 2050 en materia de clima y energía. La protección y conservación de la biodiversidad y la naturaleza europeas sigue siendo la mayor área de actividad de la UE con resultados más desalentadores en relación a los progresos que deberían haberse alcanzado.

Con estos datos el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática en noviembre de 2019, determinando que la UE debe garantizar que todas sus propuestas se alinean con el objetivo de limitar el calentamiento a 1,5°C. Por ello se señala que la UE debe reducir sus emisiones al 55% en 2030⁵ para lograr la neutralidad en 2050.

⁵ Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet), que presenta una visión general de la información sobre las políticas y medidas nacionales para la mitigación del cambio climático, comunicada en 2019 por los Estados miembros a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) en virtud del [Reglamento 525/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático](#), los Estados miembros de la UE habían reducido sus emisiones en más de un 22 % con respecto a los niveles de 1990. Según sus propias previsiones, los Estados miembros esperan que las políticas y medidas actuales puedan dar lugar a una reducción del 30 % de aquí a 2030, en comparación con 1990, mientras que las políticas y medidas adicionales previstas podrían dar lugar a una reducción del 36 % de aquí a 2030. No se alcanzaría aún el objetivo de la UE previsto mediante el [European Green Deal \(Pacto Verde Europeo\)](#) que quiere alcanzar una reducción de emisiones del 40% de aquí al 2030, ni mucho menos al nuevo objetivo de llegar a una [reducción del 55% anunciado por la nueva presidenta de la Comisión Ursula Von der Leyen durante la COP25](#).

En cuanto a España, y según el informe del MITECO "[Perfil Ambiental de España 2018](#)", en 2017 se emitieron en España 340,2 millones de toneladas de CO₂ equivalentes, lo que supuso un incremento de las emisiones totales del 4,2 % en relación con las de 2016. Esta subida ha tenido su origen principalmente en las escasas precipitaciones del año, que ha

En esta línea, en plena celebración de la COP 25, el día 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea ha activado un paquete de medidas para afrontar la emergencia climática a través de su Nuevo Pacto Verde (Green New Deal). Pacto Verde aborda una decena de áreas, que abarcan desde la neutralidad climática –cero emisiones en 2050– a la sostenibilidad de la Política Agrícola Común (Estrategia “De la Granja a la Mesa”) o la dotación de fondos millonarios para sufragar la transición energética⁶. La neutralidad climática, según el borrador de los textos de la Comisión, se perseguirá mediante la

sido especialmente seco (segundo más seco desde 1965), lo que ha dado lugar a una reducción de la electricidad de origen hidráulico (su producción disminuyó un 49%) y a una mayor demanda de combustibles fósiles en el mix energético (centrales de carbón y ciclos combinados) y, por tanto, un aumento de emisiones de CO₂.

En el balance global de emisiones, la participación de los principales sectores, por orden de magnitud de su contribución, ha sido la siguiente: transporte (26 % del total y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior), generación de electricidad (20 % y un incremento del 16,9 % respecto a 2016), actividades industriales (19 % y un incremento del 7,1 % respecto al año 2016) y la agricultura (12 % y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior). Como viene siendo habitual, más del 80 % de los GEI fueron CO₂, seguido del metano (aportación del 12 %).

España generó en 2017 el 7,9 % de las emisiones totales de la Unión Europea, siendo el sexto país con más emisiones por detrás de Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Polonia. Estos seis países en conjunto emitieron casi el 70 % de todas las emisiones de la UE.

Para poder alcanzar los objetivos de descarbonización quedan pendientes de aprobación importantes iniciativas políticas y legislativas. Se trata de las “piedras angulares” para alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el futuro [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima](#) y la [Estrategia de Transición Justa](#).

El [anteproyecto de Ley Cambio Climático y Transición Energética](#) contempla en su artículo 3 alcanzar una reducción en 2030 de al menos un 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del conjunto de la economía española respecto a las de 1990, y de un 90 % en 2050. Además, en ese mismo año, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. El retraso en estas decisiones aumenta exponencialmente los efectos derivados del cambio climático.

⁶ El pilar financiero del Pacto Verde lo constituye el Plan Europeo de Inversiones Sostenibles para ayudar a aquellas regiones que por su tradición industrial o energética tengan más dificultades para la transición ecológica, como Castilla y León, Aragón o Asturias. Cumplir las metas actuales requerirá al menos 260.000 millones de euros adicionales al año. El objetivo del Plan de Inversiones es que el sector público lidere la financiación de la transición ecológica, pero que el privado termine aportando el grueso de los fondos.

La UE también aspira a convertir al Banco Europeo de Inversiones (BEI) en un Banco Climático, que permita desbloquear un billón de euros de inversión durante la próxima década y dejará de financiar proyectos relacionados con las energías fósiles en 2021.

Del mismo modo, la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática, formada por 51 países -entre ellos España- firmaba el Plan de Acción de Santiago, por el que se comprometen a introducir el cambio climático en sus políticas económicas y financieras hacia un crecimiento bajo o nulo en emisiones.

aprobación de una norma climática en la primavera de 2020 que convertirá en legalmente vinculante el objetivo de cero emisiones en 2050.

El plan quiere dejar atrás un patrón de crecimiento económico considerado insostenible y caduco. Para ello, junto a la drástica reducción de emisiones contaminantes, contempla medidas para favorecer las energías renovables, el coche eléctrico y el reciclaje, la mejora de la calidad del aire y del agua, la lucha contra la deforestación, la renovación de edificios poco eficientes o la disminución del uso de fertilizantes y pesticidas químicos.

En concreto, el Pacto Verde Europeo prevé, en el gran apartado de "Acción por el Clima: Descarbonización de la economía", la adopción de medidas legislativas que incluyen:

- La revisión del [régimen de comercio de derechos de emisión de la UE \(RCDE\)](#).
- Determinar objetivos nacionales de emisiones en los sectores que no entran en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. Estos sectores, en particular el transporte, la construcción, la agricultura, la industria no relacionada con el RCDE y la gestión de los residuos, representan casi un 60% del total de las emisiones de la UE⁷.
- Integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones (regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS).
- Legislación sobre energías renovables, eficiencia energética y gobernanza de la Unión de la Energía.

⁷ Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet), más del 10 % de las políticas puestas en marcha por los estados miembros son relativas a políticas agrícolas que tienen efectos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, rara vez se cuantifican (el 18 % de las medidas de mitigación que afectan al sector agrícola tienen al menos una estimación cuantitativa de los ahorros de emisiones previstos). En 2019, los Estados miembros notificaron 212 políticas agrícolas con efectos sobre las emisiones de GEI. La mayoría (hasta un 72 %) se ejecutaron en respuesta a la [Política Agrícola Común de la UE](#). Los objetivos más comunicados son la reducción del uso de fertilizantes y estiércol en las tierras de cultivo (38% de todas las políticas y medidas agrícolas) y la mejora de los sistemas de gestión de los residuos animales (30% de todas las políticas y medidas agrícolas).

El próximo seminario 'ThinkForest' se celebrará en Bruselas el 18 de marzo, y debatirá sobre el futuro más inmediato de las políticas forestales europeas. El encuentro, promovido por el Instituto Forestal Europeo (EFI), abordará el significado del 'Green Deal' para la política forestal europea y las mejoras en la coordinación de las políticas, en esta materia, de los integrantes de la UE. En el evento se presentará el reciente estudio de EFI From Science to Policy, la Política Forestal Europea después de 2020. El seminario está presidido por el presidente de ThinkForest, Janez Potočnik.

En el contexto de Cambio Climático en el que se vive urge la instauración de una Política Forestal Común que asegure la gestión forestal sostenible necesaria para alcanzar el objetivo de neutralidad climática recogido en el Pacto Verde. Con la reforestación de millones de árboles, que puede ser un eslogan político con mucha fuerza, no se consigue nada sin una Política Forestal Común que respalde las necesidades de los distintos propietarios forestales. No se alcanzará la neutralidad de carbono en Europa sin asegurar la gestión y conservación de los montes presentes y futuros, para lograr así, alcanzar los objetivos de absorción de CO₂. En este sentido, una de las acciones que se debería de abordar urgentemente es la modificación el actual sistema de comercio de derechos de carbono (EU ETS), para que repercuta realmente en mejoras de la gestión forestal. En el actual Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS no se hace referencia alguna a la posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de los bosques mediante nuevas actividades de gestión forestal (como se ha probado científicamente en diversos trabajos y proyectos, como el Proyecto LIFE FOREST CO₂, la actuación selvícola o gestión forestal conlleva con respecto a la ausencia de gestión un mayor aumento de almacén de CO₂, la llamada selvicultura del carbono). Ha de ponerse en valor el papel fundamental que los bosques y sus productos van a jugar en la lucha contra el cambio climático.

3. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN

España después de Suecia y Finlandia es el tercer Estado que más superficie forestal arbolada tiene en la Unión Europea. En los últimos cien años, y muy especialmente, en los últimos 20 años, se ha producido un muy importante aumento de superficie forestal en España, debido a la sustitución de cultivos excedentarios por explotaciones forestales en aplicación de la PAC, así como el abandono de tierras agrarias, que ha llevado a una regeneración natural del monte, que ha sorprendido a los propios ingenieros de montes. España es el

país europeo en el que más se incrementa la superficie forestal arbolada cada año.

Teniendo en cuenta esta circunstancia tiene mucha relevancia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha 00131/2019, de 12 de abril de 2019, que tiene como objeto determinar si un terreno poblado con pies de algunos ejemplares arbóreos que se han expandido a modo de cubierta vegetal por la falta de roturación de la tierra tiene la calificación como monte o como terreno agrícola. Se trata, en concreto, de una finca que “ha sido trabajada desde hace más de 30 años, sin haber transcurrido nunca un periodo superior a una década entre una labranza y la siguiente”. Pero al ser tierras poco productivas requieren de periodos de descanso más prolongados, habiéndose sembrado en los últimos años praderas artificiales que necesitan permanecer intactas durante 4-6 años. En ese lapso, la parcela es invadida por vegetación espontánea, como encinas. Ante ello el Tribunal considera que las pruebas aportadas por la Administración no permiten corroborar que dicho lapso supere el límite temporal de 10 años previsto en la norma y determina que, si bien se aprecian cambios en el SIGPAC, ello puede deberse a que el propietario pasa largos periodos sin arar, pero no en intervalos superiores a 10 años.

La norma aplicable en este caso es la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha que regula el concepto de monte en su artículo 3.1, en el que establece una serie de exclusiones en su aplicación en el apartado 2. En concreto, la definición de monte engloba “los terrenos de carácter agrícola con abandono de dicha actividad durante 10 años consecutivos, siempre que hayan sido poblados por vegetación forestal y sean susceptibles de uso o destino forestal”.

Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Un país como España, en la que los espacios forestales cubren el 55% del territorio, la movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural. Porque los montes además de su principal papel en la lucha contra el cambio climático, desde la mitigación y adaptación (en especial CO₂, sumideros permanentes en los bosques, sumideros temporales en productos forestales de larga duración, sustitución de emisiones de CO₂ vinculadas a las energías fósiles o materias primas minerales por uso de materias primas vegetales) ofrecen co-beneficios ambientales y sociales; también son un antídoto contra la despoblación. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal.

Esta idea se quiere dejar patente con la celebración del Día Internacional de los Bosques, que se celebra en Orea y Orihuela del Tremedal los días 20, 21 y 22 de marzo bajo el lema "Bosques vivos, pueblos con futuro", con ello se señala la relación directa entre la gestión forestal y el desarrollo rural, entre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y el mantenimiento de la población en el medio rural.

La existencia de una actividad económica sostenible asociada al aprovechamiento y utilización de los recursos forestales permitirá que la población pueda mantenerse en estas zonas haciendo viable su desarrollo, y convirtiendo a sus gentes en principales valedores del territorio. El sector forestal español dispone de suficiente materia prima para satisfacer las cada vez más exigentes demandas sociales sin poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas forestales ni comprometer sus otros usos y funciones. Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional constituye la primera solución a los retos planteados en muchas de las áreas rurales españolas, entre los que se encuentran la despoblación y la lucha contra el cambio climático.

Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva para aminorar la incidencia de incendios forestales (téngase en cuenta que hasta la fecha el montante mayor en materia de incendios forestales se destinan a la extinción y no a la prevención⁸), que cada vez con mayor frecuencia se convierten en grandes incendios forestales (GIF), y fuera de temporada, como los ocurridos a principios de marzo de 2019 en Asturias, País Vasco y Cantabria siendo calificados como 'situación desesperada'⁹. El cambio climático se nota ya en los

⁸ Ha de revertirse la tendencia que hasta ahora se mantiene de que casi todos los fondos destinados a la lucha contra el fuego los absorben los medios de extinción mientras que el gasto en prevención es residual". El reparto de la inversión debería ser un 30 % para extinción y un 70 % para prevención y no, como se ha hecho hasta ahora, enfocado hacia la gestión de desastres, porque esa estrategia no sólo ha impedido soluciones basadas en la prevención sino la creación de un mayor número de empleos verdes de calidad en entornos rurales. La mejor vacuna para los montes es la gestión forestal. Aprovechar sus recursos, apostar por la biomasa, clarearlos, dejar que el combustible sea el pasto de los herbívoros y no la comida del fuego.

⁹ Con fecha del 1 de septiembre 2019 se han producido 9.115 incendios en España; 6.000 son conatos y el resto, 3.115 incendios, son mayores de 1 hectárea. Es un 1 % menos de incendios que la media del decenio 2009-2018, en la que se produjeron 9.216 incendios a fecha 1 de septiembre.

Sin embargo, ha aumentado la superficie quemada. Han ardido 72.668 hectáreas forestales en este año, frente a las 71.200 de media en el decenio señalado. Y es en la superficie forestal arbolada donde los datos de 2019 son claramente peores que la media del decenio 2009-2018. En este año, hasta el 1 de septiembre, han ardido 23.609 ha arboladas, un 5 % más que en el decenio anterior.

Se ha producido 13 grandes incendios en 2019 que han quemado 27.807 ha, lo que supone el 38% de toda la superficie quemada. El cambio climático que agrava la situación, dada

bosques. Un incremento medio de las temperaturas y sequías más prolongadas provocan menor humedad en la vegetación lo cual, unido a otros vectores como la despoblación y el abandono de los bosques, puede ser un caldo de cultivo para incendios de mayor tamaño (GIF). Este aumento de la sequedad de la vegetación puede traer, entre otras consecuencias, que aumente la duración de la campaña de lucha contra incendios forestales.

El 21 de noviembre de 2019 el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) aprobó las «Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España». En este documento se establece un diagnóstico compartido del problema, marca los principios que rigen las distintas organizaciones en la lucha contra los incendios, señala unos objetivos y marca unas líneas de acción prioritarias para lograrlos. Se trata de orientaciones, no son obligaciones, pero la justificación de su necesidad, recogida en la introducción del documento, es una declaración de principios de cómo se entiende la lucha contra los incendios forestales en España.

Dada la importancia que en la actualidad presentan los incendios forestales se reproducen a continuación las principales conclusiones que plantea este documento:

- *“Los incendios forestales son un problema transversal que requiere ser abordado desde una visión multisectorial”. Esta visión obliga, por tanto, a un esfuerzo de coordinación de políticas públicas y de actores que intervienen en su solución.*

- *“El fuego ha estado históricamente presente en muchos de nuestros ecosistemas” de forma natural y antrópica, modificando el territorio, “con impactos recurrentes sobre paisajes naturales y culturales”. La consecuencia de esta afirmación es que “la exclusión del fuego no es realista” y conviene considerarlo como “un elemento más a gestionar en el territorio, de forma planificada y consensuada, y determinando dónde, cuándo y cómo puede estar presente, así como cuál es su finalidad”. Dicho de otra forma, la sociedad debe “aprender a convivir con el fuego e integrar la cultura de riesgo de incendio”.*

- *Los incendios forestales, “por su recurrencia o por su extensión”, son uno de “los principales factores de degradación de los ecosistemas”. El valor de estos ecosistemas como fuente de “recursos, servicios ambientales y sustento de actividades económicas”, fundamentales en las políticas internacionales sobre “el sector forestal, la bioeconomía o el cambio climático, demanda una visión coordinada para su conservación”.*

- *“Los nuevos escenarios ligados al Cambio Global conllevarán un incremento del riesgo y de la intensidad de los incendios”. Predice el*

la expansión forestal relacionada con el abandono rural, que aumenta la carga de combustible.

documento la "ocurrencia de multiemergencias", con el riesgo que esto supone para la seguridad ciudadana "convirtiéndose en siniestros cada vez más complejos, peligrosos y difíciles de gestionar".

- "El fenómeno del despoblamiento, íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y la falta de aprovechamientos forestales, da lugar a una transformación del paisaje que, en muchas ocasiones, origina estructuras forestales más susceptibles a la propagación de incendios donde se reducen las oportunidades de extinción".

- "En la defensa contra incendios es preciso trabajar con anticipación" ante los nuevos escenarios que puede provocar un "clima cambiante", y teniendo en cuenta que se producen en "un territorio forestal en permanente transformación ecológica y social". La gestión de los incendios debe tener también "previsión de nuevos desarrollos de conocimiento y tecnológicos".

- "Es fundamental reducir la amenaza que suponen los incendios para la sociedad, tanto para las personas como para bienes e infraestructuras". El incremento de las zonas de interfaz urbano-forestal, y el aumento de afluencia de público "con fines recreativos", facilita que se produzcan situaciones de "grave riesgo" en los incendios forestales. Esta situación "exige desarrollar medidas que refuercen la seguridad de residentes y usuarios, evitando la ocurrencia y mitigando sus efectos".

- Es necesario "capitalizar el conocimiento" y la experiencia adquirida por las distintas administraciones públicas "y coordinar adecuadamente las acciones futuras, para mejorar el logro de los objetivos y hacerlo de forma eficiente, en colaboración con los grupos de investigación".

- "Las inversiones públicas destinadas a la defensa contra incendios forestales son elevadas». Sin embargo, según el documento, «persisten desequilibrios entre las destinadas a prevención y extinción, lo que limita severamente su eficacia». Aboga el documento por «trabajar para alcanzar la máxima rentabilidad en términos de eficacia y eficiencia, sustituyendo la visión compartimentada de prevención-extinción, por una gestión integral del territorio. Además, las inversiones en restauración de incendios deben buscar la creación de territorios más resistentes y resilientes a los incendios".

En definitiva, los bosques españoles se plantean desde su multifuncionalidad como un medio para poder abordar los actuales retos sociales, ambientales y económicos, pero para que su aportación pueda ser efectiva es necesario realizar en ellos una gestión activa. El actual estado de abandono del monte, condicionado principalmente por la escasa rentabilidad de la gestión forestal y por la falta de políticas específicas de fomento de los montes, es el principal problema de fondo para poder movilizar sus recursos de manera eficiente, eficaz y respetuosa con el medio y la principal causa de que un incendio forestal se convierta en GIF.

La importancia que tienen hoy en día los montes por su multifuncionalidad no tiene su correlación en las iniciativas estratégicas y normativas de las Comunidades Autónomas a lo largo de 2019.

4. ESTRATEGIAS Y NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE POLÍTICA FORESTAL EN 2019

Ha de destacarse la Comunidad Autónoma de *Castilla-La Mancha*, que en 2019 ha realizado una apuesta por la gestión forestal sostenible con el impulso a nuevos planes de ordenación forestal, la certificación de algunos montes y la búsqueda de sinergias y puentes de comunicación y marketing entre la actividad forestal, los productos naturales que genera y la sociedad que los consume. Ha apostado por la gestión forestal como instrumento clave en la lucha contra el cambio climático con la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

En 2019 *Navarra* ha aprobado la Agenda Forestal de Navarra para el periodo 2019-2023. Navarra destaca porque un 60% de los bosques navarros¹⁰ están certificados en gestión forestal sostenible lo que implica que todos aquellos productos procedentes de los mismos tienen garantía de sostenibilidad, lo que, además de su relevancia medioambiental se convierte en una herramienta de mercado de primer orden que debe ser aprovechada al máximo.

El fomento y promoción de los productos procedentes de los montes es uno de los aspectos contemplados en la Agenda Forestal de Navarra 2019-23. Este documento actualiza la estrategia de la política forestal en la Comunidad Foral y sus instrumentos de planificación. La Agenda Forestal es un documento de trabajo que incluye 5 ejes, 31 programas, 86 objetivos y 23 medidas que deben ser trabajadas por todos los agentes con el objetivo final de mejorar y fortalecer el sector forestal. El nuevo plan sustituye al aprobado hace más de 20 años. Los cinco ejes en los que se estructura la nueva agenda son: gobernanza forestal, cambio climático y riesgos naturales, fomento del sector forestal, conservación de la biodiversidad, e innovación y conocimiento. A su vez, en cada uno de estos ejes están incluidos programas y objetivos Concretos sobre los que trabajar en los próximos cinco años.

El sector forestal, éste supone en Navarra unos 5.000 puestos de trabajo muchos de ellos ligados a las zonas rurales por lo que la nueva agenda adquiere también relevancia en las políticas ligadas a evitar el despoblamiento en el

¹⁰ En el resto de España la media de montes certificados es del 12%. Otro dato de comparación, los bosques con certificación en Francia representan el 30%.

medio rural, así como hacer frente a las consecuencias del cambio climático. Ha de señalarse de Navarra destaca en la producción y uso de biomasa como fuente energética.

En lo que se refiere a *Galicia*, ha de destacarse la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que entró en vigor el 1 de enero del 2019, que establece una serie de modificaciones en el medio rural en cuestiones como distancias del arbolado, plantaciones de eucaliptos o gestión de los montes vecinales quemados. Ha supuesto que en 2019 se haya iniciado la elaboración de Planes de Ordenación de Recursos Forestales en cada uno de los 19 distritos forestales de la comunidad.

Pero, sobre todo, destacamos la creación de la figura del silvicultor activo y un registro voluntario de los mismos. A ese registro podrán acceder los silvicultores que cumplan los siguientes requisitos: que los terrenos propios o gestionados por el silvicultor dispongan de un instrumento de ordenación o gestión forestal aprobado o estén adheridos a referentes de buenas prácticas y modelos silvícolas o de gestión forestal orientativos, que dispongan de certificación forestal por alguno de los sistemas reconocidos, que puedan justificar la propiedad o la disponibilidad de los terrenos y que acrediten que realizan una actividad económica ligada a la explotación del monte.

La puesta en marcha de la figura del silvicultor activo es una reivindicación constante del sector forestal en España y en Portugal, con el objetivo de que la Administración preste mayores apoyos e incentivos fiscales a los silvicultores activos y sobre todo, puedan beneficiarse en mayor medida de la PAC.

Por último, ha de mencionarse que en enero de 2020 el Gobierno andaluz ha comenzado a renovar su Plan Forestal con el que se activará la denominada 'Revolución verde', una ambiciosa propuesta de la Junta para afrontar los grandes retos ambientales que tiene por delante Andalucía, especialmente la lucha contra el cambio climático. La nueva planificación forestal se ha trazado como meta la siembra de cerca de dos millones de árboles y plantas en esta legislatura, además de movilizar una inversión de hasta 2.000 millones de euros hasta 2030, con una media anual de 200 millones de euros en políticas forestales. Este Plan Forestal que tendrá un periodo de ejecución de diez años. El plan actuará en 4,5 millones de hectáreas forestales, cerca de la mitad del territorio andaluz. Con este plan se persigue poner en valor la rentabilidad social y económica que supone la conservación de los montes y los múltiples beneficios que aporta a las áreas rurales con predominio forestal y como una herramienta para poner freno a la despoblación rural. En este sentido, la Junta pretende promover políticas que incentiven la colaboración del tejido

empresarial forestal andaluz, para lo que se contará con la estrategia forestal de la UE y la programación de los fondos comunitarios para el periodo 2020-2026.

Para todas estas medidas y para la puesta en valor de los montes en el sentido expuesto en este trabajo pueden ser un potente catalizador la nueva PAC 2021-2027.

5. LA PAC 2021-2027. LA ARQUITECTURA VERDE

Se denomina <<la arquitectura verde de la PAC>> al conjunto de medidas relacionadas con el clima y el medio ambiente, conforma a partir de los siguientes conceptos: condicionalidad, los eco-esquemas (Pilar I) o las intervenciones agroambientales y climáticas del Pilar II.

La futura PAC aporta como novedad al medio ambiente y al clima:

- Un enfoque específico y basado en las necesidades reales para alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos a través de toda la política agraria común (PAC) en coherencia con otras políticas de la Unión Europea (UE).
- Tres de los nueve objetivos de la PAC van a abarcar el medio ambiente y el clima.
- Examen de necesidades, orientación y seguimiento de los resultados para cubrir los dos «pilares» de la PAC (pagos directos a los agricultores y ayuda al desarrollo rural) en un único plan por Estado miembro, a fin de lograr una mayor coherencia.
- Nuevo vínculo con la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

Para la PAC post 2020 se ha aprobado con fecha de 1 de junio de 2018 la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que regirá para el periodo 2021-2027.

La propuesta abarca tres Reglamentos:

- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (en lo sucesivo: «Reglamento sobre el plan estratégico de la PAC»).

- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (en lo sucesivo: Reglamento horizontal de la PAC).
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los Reglamentos (UE) números 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, y 229/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo (en lo sucesivo: Reglamento de modificación).

Estos Reglamentos combinados adaptan la PAC, adecuando sus objetivos a las prioridades de la Comisión Juncker y a los ODS, al tiempo que simplifican la aplicación de la política. La PAC estará más adaptada a las circunstancias locales merced a la supresión de la condición de subvencionabilidad que se aplica a escala de la UE para poder optar a las ayudas. Los Estados miembros podrán determinar la mayoría de las condiciones de subvencionabilidad a escala nacional para adecuarlas a sus circunstancias específicas. Al mismo tiempo, la carga administrativa derivada de los controles se reducirá mediante la limitación del vínculo directo entre las condiciones de subvencionabilidad establecidas para toda la UE y los beneficiarios finales.

5.1. UN NUEVO MODELO DE APLICACIÓN PARA LA PAC ORIENTADO A LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS. LOS OBJETIVOS DE LA NUEVA PAC

La propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC), de junio de 2018, de la Comisión Europea, conserva los elementos esenciales de la PAC

actual y, al mismo tiempo, introduce un cambio profundo en la manera en la que deben diseñarse sus instrumentos, pues pasa de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas, a una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a la consecución los siguientes objetivos generales:

- a) El fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria;
- b) La intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;
- c) El fortalecimiento del tejido socio – económico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos basado en los tres pilares de la sostenibilidad:

- 1) Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria;
- 2) Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización;
- 3) Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor;
- 4) Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible;
- 5) Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire;
- 6) Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes;
- 7) Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales;
- 8) Promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible;
- 9) Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos productos

alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales.

Estos objetivos se complementan con un objetivo transversal común de modernizar el sector agrario a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales, promoviendo su adopción.

Como se ha visto, una mejor protección del medio ambiente y del clima será una parte esencial de la actividad de la nueva PAC. Tres de los nueve «objetivos específicos» de la política tratarán sobre el medio ambiente y el clima, a saber:

- Contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible,
- Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire,
- Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.

5.2. PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «plan estratégico de la PAC», en el que analizará la situación en su territorio en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), así como sus necesidades conexas, respecto a tales objetivos. En dicho plan estratégico, se fijarán metas cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán «intervenciones» (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas, basándose en un menú a escala de la UE. La Comisión aprobará el plan cuando esté conforme con su calidad. Se hará un seguimiento del progreso anual de las metas y se ajustará el plan en caso necesario. Este enfoque general se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos: el modelo de programación pasa a cubrir no sólo las intervenciones del desarrollo rural (el segundo pilar de la PAC) como en la actualidad (los mecanismos actuales del segundo pilar de la PAC no son completamente idénticos al enfoque que aquí se expone, pero tienen muchos elementos en común), sino también los pagos directos (parte del primer pilar de la PAC), los cuales representan la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En su plan, cada Estado miembro tendrá que mostrar cómo, al perseguir los objetivos de la PAC, contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de la legislación medioambiental y climática de la UE (sobre biodiversidad, calidad del agua y del aire, emisiones de gases de efecto

invernadero, energía y plaguicidas). Además, al elaborar su plan de la PAC, cada Estado miembro tendrá en cuenta los análisis y las recomendaciones de actuación ya realizados en el marco de dicha legislación (por ejemplo, los análisis relativos a la calidad del agua en lagos, ríos y aguas subterráneas). Las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de medio ambiente y clima deberán «participar efectivamente» en la preparación de los aspectos medioambientales y climáticos de los planes de la PAC.

Por último, una parte esencial de este marco será la obligación explícita de los Estados miembros de mostrar claramente una ambición superior a la actual con respecto a la protección del medio ambiente y el clima.

Este enfoque basado en objetivos, examen de necesidades y planificación estratégica —que abarca ambos pilares de la PAC juntos— permitirá que los Estados miembros 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.

En general, dado que el enfoque antes mencionado se centrará mucho más en la obtención de resultados que el enfoque actual, el número y el nivel de detalle de las normas establecidas para la PAC en la legislación de la UE se reducirán sustancialmente. Este cambio ofrecerá a los Estados miembros mayores oportunidades para aplicar la PAC, con el fin de adaptar las herramientas a las características particulares de sus respectivos territorios.

5.3. PILAR I (PAGOS BÁSICOS Y ECO-ESQUEMAS)

Mejora del sistema de condiciones («condicionalidad») que deben cumplir los agricultores que reciben pagos de la PAC por superficie y animal.

- Los Estados miembros planificarán la puesta en práctica para que se ajuste a los objetivos generales de la PAC y al examen de las necesidades, con la aprobación formal por parte de la Comisión Europea.
- Un número reducido de nuevas normas, que fortalezcan las ya existentes.
- Un conjunto complementario de herramientas (voluntarias) que se ofrecerán a los agricultores para contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC. Una nueva fuente de financiación para el medio ambiente y el clima («eco-esquemas») con cargo al presupuesto de pagos directos

de la PAC, obligatoria para los Estados miembros (pero concebida por ellos) y voluntaria para los agricultores.

5.3.1. Las bases: la nueva condicionalidad

La condicionalidad es un sistema que vincula los pagos de la PAC por superficie y animal (en el primer o el segundo pilar) con una serie de obligaciones. Cuando los beneficiarios de estos pagos no cumplan las obligaciones, los pagos pueden reducirse.

Estas obligaciones tienen su origen bien en la legislación de la PAC (en el caso de las «normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales», BCAM) o en Directivas y Reglamentos no pertenecientes a la PAC (en el caso de los «requisitos legales de gestión», RLG2). Todas las normas BCAM y algunos de los RLG son ambientales, es decir, relativos al cambio climático, el agua, el suelo y la biodiversidad o los paisajes. Un ejemplo de Directiva no perteneciente a la PAC que da origen a RLG es la «Directiva sobre los nitratos», que ayuda a salvaguardar la calidad del agua. En cualquier caso, los agricultores tienen que respetar los RLG, pero su inclusión en el sistema de condicionalidad crea un vínculo con los pagos de la PAC.

La legislación de la PAC también establecerá con mayor claridad, aunque en términos generales, el principal objetivo de su obligación de condicionalidad, para orientar mejor la aplicación por parte de los Estados miembros.

El nuevo sistema combinará y simplificará eficazmente dos elementos de la actual PAC, conocidos como «condicionalidad» y «pago verde». A pesar de sus beneficios para el medio ambiente y el clima, se considera que su impacto puede ser mejorado.

El nuevo sistema de condicionalidad aprovechará el contenido y los puntos fuertes de los actuales sistemas de condicionalidad y “pago verde” pero introducirá varias mejoras. En el futuro, un Estado miembro deberá explicar en su plan de la PAC cómo pretende aplicar la condicionalidad y cómo su enfoque previsto ayudará a alcanzar los objetivos medioambientales (y otros) de la PAC, de conformidad con el análisis DAFO y la evaluación de necesidades del Estado miembro.

Además, dado que la condicionalidad está destinada a proporcionar un nivel «básico» amplio de protección ambiental, cubrirá a *todos los beneficiarios* de los pagos de la PAC por superficie y animal y a la mayor parte de la superficie agrícola de la UE.

Algunas de las obligaciones existentes se adaptarán para obtener mayores beneficios medioambientales, siempre que haya motivos claros para ello. Por ejemplo, el requisito actual de «diversificación» de cultivos (la presencia de más de un cultivo en la tierra cultivable de una explotación en un momento dado) se convertirá en una obligación de «rotación» de cultivos.

Finalmente, se introducirán nuevas normas (BCAM) y vínculos con Directivas importantes (es decir, los RLG).

En comparación con el sistema actual, la integración de los requisitos del “pago verde” en la nueva “condicionalidad” supone una importante simplificación.

Las actuales reglas que se exigen para el “pago verde” son extensas, detalladas y prescriptivas, pues no solo contienen la esencia de las tres prácticas agrícolas básicas en cuestión, sino también todos los detalles sobre cómo estas pueden aplicarse de forma diferente en las muy diversas circunstancias de los Estados miembros. Estos detalles incluyen listas de opciones, exenciones y valores numéricos (por ejemplo, en relación con la superficie que debe cubrir una práctica determinada). El enfoque pretendía equilibrar la necesidad de elementos comunes con la de una cierta flexibilidad en la aplicación, pero, sin embargo, ha sido criticado por la percepción de rigidez y complejidad.

En cambio, dentro del sistema de condicionalidad, las normas básicas también se aplicarán de manera distinta en diferentes circunstancias, pero las normas de la PAC no establecerán todos los detalles, pues cada Estado miembro tendrá mucha más capacidad de decisión. Esto les dará la oportunidad de adaptar mejor la aplicación de las normas a las situaciones particulares de sus agricultores. Como ya se ha mencionado, el enfoque previsto de un Estado miembro determinado tendrá que responder a su análisis DAFO y a la evaluación de las necesidades, lo que debería hacer que las normas resultantes a escala nacional o regional sean más aceptables para los beneficiarios.

En el caso de las normas BCAM, las normas de la UE establecerán la esencia de cada norma en pocas palabras, sin listas de opciones, exenciones, etc. Los Estados miembros decidirán los detalles de la aplicación y establecerán al menos una parte de ello en su plan de la PAC.

En principio, cada norma BCAM se aplicará sólo a los agricultores para los que sea pertinente (por ejemplo, la norma sobre rotación de cultivos sólo se aplicará, naturalmente a los agricultores con cultivos arables).

Sin embargo, los Estados miembros pueden aplicar una norma determinada de forma diferente para las distintas regiones, en función del suelo, el clima, la utilización del suelo, las estructuras agrarias, etc. Los Estados

miembros también pueden establecer normas adicionales para cumplir los objetivos de la UE. En el caso de la mayoría de los RLG, los Estados miembros ya han determinado el contenido de las normas en el momento en que se puso en práctica la legislación no perteneciente a la PAC en cuestión.

Se producirá una simplificación administrativa global debido a que los dos sistemas de normas separados (para la condicionalidad y el “pago verde”) —con sus propias disposiciones distintas sobre controles, sanciones, etc.— serán reemplazados por uno (para la condicionalidad).

Por último, el refuerzo de los servicios de asesoramiento a las explotaciones —en el que se hace hincapié en la propuesta de la Comisión— ayudará a los agricultores a seguir las normas de manera eficaz.

5.3.2. Los nuevos “eco-esquemas”

Los “eco-esquemas” son un nuevo régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima mediante el presupuesto de los pagos directos de los Estados miembros (en el primer pilar de la PAC). Los Estados miembros deberán poner a disposición de sus agricultores uno o más “eco-esquemas” (podrían aplicar varios si lo desean), pero los agricultores tendrán la libertad de participar o no.

Los Estados miembros decidirán el contenido de sus “eco-esquemas”, así como cuánto dinero gastarán en ellos. Los requisitos establecidos en un régimen determinado deberán ir más allá de los relativos a la condicionalidad, y no podrán pagar compromisos de los agricultores que se pagan con otros instrumentos de la PAC.

Aunque los eco-esquemas tienen características en común con la ayuda a los «compromisos agroambientales y climáticos» (las actuales “medidas agroambientales”) disponibles en el segundo pilar de la PAC (véase el apartado 5 a continuación), existen diferencias significativas entre los dos, que se resumen en la página 10. En concreto, los eco-esquemas ofrecen la posibilidad de conceder pagos directos como un incentivo a los agricultores para que adopten prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (por encima de los costes incurridos o el lucro cesante debido a la adopción de dichas prácticas). Todos los eco-esquemas tendrán que cumplir las normas del llamado «compartimento verde» de la Organización Mundial del Comercio (ayudas a la agricultura que menos distorsionen el comercio). Sobre esta base, cuando los pagos del eco-esquema no se limiten a los costes adicionales y al lucro cesante derivado de las prácticas en cuestión, deberán considerarse como «ayuda desconectada». En tales casos, los pagos no podrán conllevar requisitos

vinculados a la producción (o estar vinculados a un volumen de producción), excepto en lo que respecta a un «período de referencia» establecido en el pasado.

Los eco-esquemas ofrecen una nueva posibilidad para utilizar una parte del presupuesto de pagos directos en la protección del medio ambiente y el clima y poder así apoyar la transición hacia una agricultura más sostenible. El hecho de que los eco-esquemas puedan incluir compromisos anuales («año tras año») en lugar de compromisos plurianuales, los puede hacer especialmente atractivos para los agricultores, al igual que la posibilidad de fijar primas que no tienen por qué basarse en costes adicionales y pérdidas de ingresos derivadas de los compromisos en cuestión. Además, los Estados miembros también tendrán libertad para fijar tanto el contenido como las primas (en el marco de su plan de la PAC), con el fin de asegurarse de que los eco-esquemas se adaptan exactamente a las necesidades particulares de sus territorios y puedan completar así los demás elementos medioambientales de la PAC (condicionalidad y ayuda del segundo pilar).

A partir de esta base, los Estados miembros podrían tomar decisiones muy distintas. Podrían aplicarse eco-esquemas amplios, a los que se sumarían intervenciones más específicas en el segundo pilar de la PAC. De hecho, si se desea, el eco-esquema podría servir como un «régimen de entrada» al que los agricultores deben participar para poder acceder a la ayuda más específica del segundo pilar. Otro Estado miembro podría establecer eco-esquemas más ambiciosos y específicos desde el punto de vista medioambiental. En todo caso, los Estados miembros deberán justificar estas decisiones en su plan de la PAC en relación con los objetivos medioambientales y climáticos.

Los eco-esquemas pueden ser vistos como una “capa adicional” de pagos para el medio ambiente y el clima. Sin embargo, dado que los Estados miembros decidirán en qué medida los utilizarán y, además, los diseñarán en función de sus necesidades, los eco-esquemas no tienen por qué añadir una carga administrativa significativa a las autoridades nacionales y regionales.

Además, si están bien diseñados, los eco-esquemas no van a implicar más carga administrativa a los agricultores. Esto es especialmente cierto, ya que los eco-esquemas implicarán esencialmente compromisos anuales en lugar de plurianuales para los agricultores. Por consiguiente, un agricultor podría inscribirse en un eco-esquema a modo de «prueba», es decir, probar durante un año o más y luego decidir si desea seguir participando.

5.4. PILAR II. DESARROLLO RURAL: ASPECTOS RELATIVOS AL MEDIO AMBIENTE Y EL CLIMA

El «segundo pilar» de la PAC —ayuda al desarrollo rural— seguirá ofreciendo una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima.

Algunos de estos continuarán adoptando la forma de pagos por hectárea a las explotaciones agrícolas. Una categoría importante son los pagos por compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión, pagos conocidos como «medidas agroambientales» así como la conversión/mantenimiento de agricultura ecológica. Estos pagos compensan a los agricultores por comprometerse voluntariamente durante varios años a prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Otros tipos de pagos por hectáreas ayudan a mantener la agricultura en zonas con dificultades particulares, ya sea por limitaciones naturales (por ejemplo, en zonas de montaña) o como resultado de normas específicas (por ejemplo, en la red Natura 2000).

En el segundo pilar se seguirán ofreciendo muchos otros tipos de pagos: la transmisión de conocimientos (por ejemplo, para el asesoramiento específico sobre la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero); las inversiones (por ejemplo, apoyando tecnologías más eficientes para gestión de energético); la innovación (por ejemplo, proyectos para adaptar las técnicas de agricultura de precisión a las zonas en las que no se aplican actualmente); y la cooperación (por ejemplo, en la gestión colectiva de residuos para la producción de energía sostenible). Muchas de las posibilidades en cuestión seguirán abiertas no solo a los agricultores, sino también al sector forestal y otros negocios rurales, así como a las asociaciones y comunidades locales. La propuesta también excluye el apoyo a las inversiones que no se consideren sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Múltiples aspectos de la actual política de desarrollo rural seguirán siendo pertinentes para el medio ambiente y el clima. Sin embargo, conviene tener presentes tres cambios en el enfoque general:

En primer lugar, dado que cada Estado miembro planificará su utilización de los instrumentos del primer y el segundo pilar conjuntamente en su plan de la PAC (a diferencia del modelo actual), será más fácil para los Estados miembros utilizar todos los tipos de ayuda de la PAC de forma más coherente, y vehicularlos mejor al servicio del medio ambiente y del clima. La llegada de los «eco-esquemas» al primer pilar ofrece a los Estados miembros la oportunidad de reorientar los instrumentos del segundo pilar, si así lo desean,

quizás hacia planes más ambiciosos y específicos desde el punto de vista medioambiental.

En segundo lugar, en el segundo pilar de la PAC, se modificará un requisito de gasto mínimo en medio ambiente y clima. Los Estados miembros seguirán estando obligados a destinar al menos el 30 % del presupuesto del segundo pilar de la UE al medio ambiente y al clima. Sin embargo, en el futuro, esta asignación de fondos solo tendrá en cuenta las ayudas que se dirijan directamente a los beneficios medioambientales. Excluirá las ayudas para zonas con desventajas naturales, dado que su vínculo con los beneficios medioambientales es menos directo.

En tercer lugar, en el futuro, los Estados miembros podrán transferir fondos adicionales del primer pilar al segundo pilar con fines medioambientales, si así lo desean: además del 15 % básico para cualquier tipo de ayuda del segundo pilar, será posible destinar otro 15 %, que solo deberá dedicarse a objetivos medioambientales y climáticos.

El proceso de consecución de los objetivos mediante la elaboración y aplicación de planes —en los que los Estados miembros llevan a cabo un análisis inicial, fijan objetivos y eligen los tipos de ayuda para alcanzar los objetivos y metas— es ya esencialmente el método de aplicación del segundo pilar de la PAC. A este respecto, habrá menos cambios en el segundo pilar que en el primer pilar.

En el caso del segundo pilar, la simplificación tendrá lugar porque las normas de la UE para algunos tipos individuales de ayuda serán menos detalladas y prescriptivas. En total, más de veinte «medidas» y sesenta y cuatro «submedidas» de la normativa actual se reducirán y combinarán en ocho grandes tipos de intervención. Por citar un ejemplo: en el caso de las inversiones en el sector forestal, cinco conjuntos diferentes de normas sobre los beneficiarios potenciales y los tipos de inversión permitidos se sustituirán por dos apartados muy breves.

5.5. MOMENTO EN EL QUE ESTAMOS

Si bien las propuestas de reglamento de la nueva PAC aún se encuentran en fase de negociación, numerosos Estados miembros, entre ellos España, han comenzado ya a elaborar su Plan Estratégico, habida cuenta de la complejidad que conlleva el trabajo de planificación estratégica, pues aborda la práctica totalidad de los aspectos relacionados con la agricultura, ganadería, silvicultura y medio rural, tanto si las medidas o intervenciones finalmente propuestas son de carácter comunitario como si son de carácter nacional.

Este enfoque constituye una oportunidad única para abordar las necesidades de la agricultura, la ganadería y la silvicultura españolas en su conjunto, incluso más allá de los instrumentos de la propia PAC.

Las Comunidades Autónomas, las organizaciones agrarias y las organizaciones medioambientalistas de carácter nacional, son los principales interlocutores del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la elaboración del Plan Estratégico.

Las Comunidades Autónomas son una pieza particularmente importante del Plan Estratégico, puesto que, además de participar activamente en el diseño de las intervenciones del Primer Pilar, que se diseñan a nivel nacional, son las responsables directas de la aplicación de la PAC en sus territorios y del diseño específico de las medidas del Segundo Pilar (Desarrollo Rural), debiendo contribuir a garantizar la coordinación y coherencia del Plan Estratégico nacional.

La movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural, generando empleo en las tareas de extracción, como la corta y transporte de madera, y también en relación con otros productos autóctonos como la resina, el piñón, la castaña o los recursos micológicos.

En la actualidad estos recursos forestales están insuficientemente aprovechados y dado su valor y demanda en los mercados, es razonable pensar que pueden ser objeto de un grado de aprovechamiento superior, y que su gestión y explotación sostenible contribuirá al desarrollo socioeconómico de amplias zonas de nuestro territorio y a fijar población en el medio rural.

Igualmente, el aprovechamiento energético de la biomasa abre nuevas vías al desarrollo de proyectos de futuro, que incorporan profesionales cualificados y la posibilidad de aplicar en ellos una innovación tecnológica para el desarrollo de energías alternativas.

España ya tiene un documento inicial del Plan Estratégico y constituidos los grupos de trabajo. En febrero quiere empezar a clasificar y priorizar las necesidades para en junio tener un primer borrador completo. Gobierno y CCAA se tendrán que poner de acuerdo en el reparto de ayudas o en la necesidad o no de retocar los derechos históricos. Y presentárselo a la Comisión tan pronto los nuevos Reglamentos comunitarios lo permitan.

En este sentido, puede jugar un importante papel el Consejo Forestal Nacional que se ha constituido y reunido por primera vez (desde el año 2005, entonces denominado Consejo Nacional de Bosques) el lunes 21 de octubre de 2019. La misión del Consejo Forestal Nacional es retomar la centralidad de la

política forestal desde el punto de vista de la gestión eficiente de recursos y gestión económica sostenible. Tres cuestiones ha señalado el Ministerio para tratar en la agenda del día: la reforma de la Política Agraria Comunitaria PAC, el estado de la revisión de los principales documentos de política forestal, como son la Estrategia Forestal Española y el Plan Forestal y, por último, conocer los datos de los incendios forestales en 2019.

En lo referente a la revisión de la Estrategia Forestal Española ha de tenerse en cuenta que la Comisión Europea en septiembre de 2019 ha publicado el resultado de la Evaluación Intermedia de la Estrategia Forestal Europea (adoptada por la Comisión Europea en 2013): parte de esa revisión acaba de publicarse por parte de la propia CE en el documento "Study on progress in implementing the EU Forest Strategy - Final Report". Este análisis ha abordado cada una de las ocho áreas que la Estrategia Forestal Europea consideró especialmente prioritarias para los bosques y el sector forestal hasta 2020, y que comprenden: i) el apoyo a las comunidades rurales y urbanas, ii) la competitividad y la sostenibilidad del sector forestal y la bioeconomía, iii) los bosques y el cambio climático, iv) la protección de los bosques frente a las costas y la prestación de servicios de los ecosistemas, v) la información sobre los bosques y la forma en que están cambiando, vi) la innovación y los productos con valor añadido en la silvicultura, vii) la coordinación y la cooperación en materia forestal, y viii) la dimensión mundial de los bosques.

El informe muestra que la Estrategia Forestal de la UE desempeña un papel central como documento de referencia clave que aborda las prioridades relacionadas con los bosques y establece la coordinación y el intercambio de información de manera fructífera. Por lo que se refiere al desarrollo rural, los fondos de la Política Agrícola Común para medidas forestales son un instrumento clave para apoyar la gestión sostenible de los bosques y los objetivos de la estrategia forestal de la UE. Estos fondos de desarrollo rural cubren una amplia gama de medidas forestales, cuya aplicación está sujeta a las prioridades nacionales y la utilización de los fondos varía. El ámbito del fomento de la competitividad del sector se aborda también ampliamente en la Estrategia Forestal de la UE. Se promueve una mayor coordinación entre el sector de los recursos forestales y las industrias forestales para obtener una ventaja competitiva en una economía basada en la biología.

El Marco financiero Europeo 2021-2027 se decidirá en el segundo semestre del año. En enero de 2020 se está barajando un recorte del 14% en el Pilar I y 24% en el Pilar II. Y hay que tener en cuenta que tras el Brexit se va a exigir más contribución. Y por otro lado, habrá fondos que se desviarán para el cumplimiento del Nuevo Pacto Verde.

Con todo ha de tenerse en cuenta que se prevé la posibilidad de equilibrio presupuestario entre primer pilar y segundo pilar de la PAC. Mejorar el segundo pilar de la PAC mediante una modificación a su favor del equilibrio presupuestario, con medidas explícitas para programas de aplicación a los terrenos forestales (transferencias entre el primer y el segundo pilar, medidas agroambientales y climáticas, etc.).

5.6. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA INTRODUCIR EN EL PLAN ESTRATÉGICO ESPAÑOL REFERIDAS AL SECTOR FORESTAL

Siguen existiendo retos ambientales muy importantes. La UE se ha comprometido a seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero; los principales recursos naturales (suelo, aire y agua) siguen bajo presión en muchas zonas; y los indicadores disponibles sobre biodiversidad agraria y forestal no dibujan un paisaje optimista. Por ello, la futura Política Agrícola Común (PAC) refuerza sus aspectos medioambientales y climáticos, contemplados en la denominada "arquitectura verde". Esta circunstancia genera oportunidades para el sector forestal. Además, el nuevo modelo de gobernanza que se propone en la reforma, orientado a resultados, permitirá un analizar mejor las necesidades y promoverá la programación de intervenciones beneficiosas para el medio ambiente.

El 29 de noviembre de 2019, la Comisión Europea formuló en la Comunicación de la Comisión Europea «El futuro de los alimentos y de la agricultura», unas propuestas sobre cómo debería funcionar la PAC después de 2020. Y, sobre todo, así queda recogido la propuesta de la nueva PAC de la Comisión de junio 2018, incluido el llamado <<Nuevo Modelo de Entrega>>. Existe el compromiso explícito de «aspirar a más» en relación con el medio ambiente y el clima. No puede olvidarse que La UE ha suscrito nuevos compromisos internacionales como la COP 21 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Y, en este sentido, la Comisión Europea ha presentado un informe que va en la línea de reforzar la acción europea en materia forestal. La idea de disponer de una Estrategia Forestal Europea a partir de 2020 está encima de la mesa, como parte del llamado "pacto verde europeo" que quiere desarrollar en los próximos años. La política forestal es responsabilidad de los países miembros, de tal forma que nunca ha formado parte de los presupuestos de la UE de forma destacada. Hasta el momento, ha entrado en la PAC, en el Pilar II, como medidas de ayuda al desarrollo rural. Esto se traduce en que la UE destina a los bosques aproximadamente el 3 % del presupuesto de la PAC, "suponen once euros por hectárea y año frente a los 350 destinados a la agricultura". Aumentar la inversión forestal a través de los fondos de la PAC debe ser uno de los objetivos. Hasta ahora los montes no han formado parte del Pilar I de la PAC, pero han de realizarse esfuerzos para, en la

medida de lo posible, se incluyan en la PAC 2021-2027. Del mismo modo, debe aumentarse el Pilar II, algo que ya se acordó hace años pero que nunca ha llegado a materializarse. Actualmente, el Pilar II supone el 18 % del presupuesto de la PAC y la inversión en lo forestal supone el 16 % del Pilar II. Al menos, se debe aspirar a que aumente en un 1,5 % sobre el total del presupuesto de la PAC, es decir, que llegásemos a alcanzar el 4,5 % y que ese dinero sirva para generar actividad económica, con un flujo constante de la inversión y que no se emplee en gastos estructurales.

España debe aprovechar esta oportunidad histórica de que supone la 'nueva forma de trabajar' para permitir que los Estados miembros diseñen su Plan Estratégico de la PAC para lograr los objetivos comunes de la UE sobre el medio ambiente y el cambio climático, estableciendo objetivos cuantificados y teniendo en cuenta las necesidades y condiciones locales específicas. Esto supone un cambio importante. El sistema basado en la gestión actual centraliza el poder en la Comisión Europea, mientras que el sistema propuesto pasará a un sistema descentralizado y flexible que dé más poder a los países y regiones para diseñar sus medidas según sus necesidades específicas. Otorgar más flexibilidad a los Estados miembros y las regiones en el diseño de sus propios planes y medidas estratégicas puede ayudar a adaptar la PAC a las realidades locales. Y en este marco España puede poner en valor el alto potencial forestal que posee.

Los indicadores que se utilizan para medir los objetivos ambientales, sociales y económicos de la PAC deben vincularse al máximo a los impactos reales. Esto garantizará que se hagan pagos para medidas que tengan un efecto real sobre el terreno. Y entre estas medidas deben incluirse todas las medidas forestales posibles que de una vez por todas revitalice a los montes. Estamos en plena fase de diseño del Planes Estratégicos de la PAC, hagámoslo efectivo.

En este sentido, deben ser introducidas como medidas que se puedan desarrollar como ecoesquemas prácticas asociadas a la gestión forestal que suponen una adicionalidad (así, por ejemplo la Certificación forestal) en la lucha contra el cambio climático en el Plan Estratégico de la PAC que presente España vinculadas a los nueve objetivos específicos marcados por la reforma, que podría introducirse en el Pilar II, sin descartar que se puedan incluir también en el Pilar I (debe reconocerse la figura del selvicultor activo, como indiciariamente ha hecho la legislación de Galicia). Los eco-esquemas deben remunerar las prácticas que vayan más allá de los requisitos mínimos medioambientales de la Unión Europea y deben ser flexibles para que den cabida a las diferentes realidades productivas comunitarias, sin generar una excesiva carga administrativa. Una flexibilidad que es imprescindible para recoger la realidad de las regiones particularmente afectadas por los efectos del cambio climático como las del sur de Europa.

Dado que la bioeconomía se ha incluido como objetivo específico de la nueva PAC se pueden introducir medidas que se incluyan dentro de la bioeconomía en el Pilar I y Pilar II. Es prioritario el impulso y despliegue de las oportunidades que ofrece la bioeconomía para lograr una actividad económicamente sostenible, que beneficie a las personas que viven en el medio rural y al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, la bioeconomía ha de ser abordada desde ambos pilares. Las políticas públicas, como la PAC y el Horizonte Europa, deben dar un "impulso claro" para lograr que la bioeconomía sea una actividad económicamente sostenible en el medio y largo plazo. Se deben identificar los retornos positivos económicos de la bioeconomía. Por ello, resulta fundamental la comunicación, la divulgación y la formación. También se deben desarrollar las tecnologías innovadoras, nuevos productos de origen biológico, nuevas cadenas de valor y nuevas aplicaciones industriales. Las iniciativas comunitarias desarrolladas en el marco del Horizonte 2020 son un buen ejemplo en este sentido.

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 de paso convertir la biomasa en energía limpia. Revalorizar el sector forestal encaja perfectamente en una estrategia de cambio climático y economía circular. Para ello tendría una gran virtualidad la previsión en los PDR de la figura del Contrato territorial¹¹.

¹¹ De acuerdo con lo que dispone el Real Decreto 1336/2011, el contenido de los contratos territoriales de zona rural será conforme con las disposiciones aplicables contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (art. 11.3).

La aplicación del Contrato Territorial será voluntaria. Los selvicultores que decidan acogerse a esta modalidad serán considerados prioritarios para la concesión de determinadas ayudas. Las Comunidades Autónomas que decidan implantar el contrato territorial, deberán hacerlo constar en sus respectivos Programas de Desarrollo Rural. Adicionalmente, se estableció que cuando se suscriban los contratos territoriales de zona rural, en las condiciones que se determinen conforme al art. 16 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, tendrán, en las ayudas al desarrollo rural, prioridad los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales tal y como define la mencionada Ley.

El contrato Territorial constituye una manera de gestión conjunta de medidas de desarrollo rural, que puedan facilitar, tanto al agricultor como a la administración, los trámites y la implementación de las medidas contempladas. Se incorporan en una solicitud única todas las ayudas dirigidas a las explotaciones agrarias. Cada contrato debe constituir un proyecto para la explotación concreta a la que se debe aplicar que aúne todas las ayudas a las que esa explotación puede acceder a partir de las previsiones contenidas en el PDR. De este modo, se mantiene la gestión conjunta de las ayudas asociadas a este sistema, pero con una nueva regulación que permita una mayor agilidad y versatilidad del modelo de gestión y un impacto en el sector agrario que favorezca la reactivación económica.

6. RECAPITULACIÓN Y UNAS ÚLTIMAS PRECISIONES

Ninguna de las alternativas, en la lucha contra el cambio climático es tan eficiente como los recursos forestales, tanto en mitigación, como en sustitución y, además, comporta toda una larga serie de co-beneficios sociales y ambientales adicionales, sin compensación significativa:

- La gestión activa de los bosques fija población rural y resulta clave en la lucha contra la despoblación rural, que a su vez aporta usos necesarios para una gestión sostenible, como por ejemplo la ganadería extensiva.
- La cadena de valor vinculada a los recursos forestales está caracterizada por un fuerte arraigo en el territorio, dispersión y estructura de PYMES claves en la lucha por un territorio interior y de montaña viables.
- La gestión activa de los bosques constituye un mecanismo de adaptación al cambio climático de primer orden al reforzar la resiliencia frente a plagas, enfermedades, incendios, vendavales

Y la regulación de desarrollo del Decreto 1336/2011 aprobada por la Comunidad Autónoma más eficaz, teniendo en cuenta el camino seguido por la Comunidad Autónoma de Cataluña, es la aprobación anual de unas Bases Reguladoras de la Convocatoria de los Contratos territoriales por Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Castilla y León. En efecto, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras años de aplicar un reglamento de desarrollo en aras de mayor eficacia y simplificación, por Decreto 68/2015, de 5 de mayo, derogó el Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación, con el fin de adaptarse al nuevo marco normativo europeo de la PAC 2014-2020. Y ha optado por regular el contrato global de explotación directamente en las propias Bases Reguladoras que anualmente convocan las ayudas, establecidas por Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural y las convocatorias de las ayudas correspondientes al desarrollo rural. Como se establece en el Decreto de derogación, “de este modo, se mantiene la gestión conjunta de las ayudas asociadas a este sistema, pero con una nueva regulación que permita una mayor agilidad y versatilidad del modelo de gestión y un impacto en el sector agrario que favorezca la reactivación económica”. Y, de igual forma, aclara el Decreto 68/2015 de derogación: “Efectivamente, la agilidad se consigue incorporando los requisitos y condiciones de las ayudas derivadas del nuevo marco jurídico europeo en estas bases reguladoras de las ayudas. Esencialmente se mantendrá la integración y unificación en la gestión de las ayudas previstas en el Programa de desarrollo rural de Cataluña (PDR) dirigidas a las explotaciones agrarias, debido a que se ha convertido en una mejora sustancial que hay que preservar. Con esta medida, aclara el Decreto derogatorio, se persigue facilitar la gestión específica de las ayudas y de este modo incidir mejor en la competitividad y productividad en el ámbito económico de las explotaciones agrarias catalanas, así como una racionalización administrativa”.

y nevadas a la vez que refuerza la capacidad de regeneración por mayor producción de semillas viables.

- Los caudales disponibles se ven mejorados en caso de gestión forestal que evite el estancamiento e hiperdensificación de los bosques.
- Los bosques constituyen la mejor garantía de protección del suelo, de las infraestructuras, especialmente de los embalses, y regulación de las avenidas.
- La biodiversidad, la ganadería extensiva y la población cinegética aumenta en el caso de gestión forestal activa, en comparación con masas densas abandonadas. Toda esta crucial contribución de los bosques, solo se conseguirá si somos capaces de gestionar los bosques activamente.

Para retornar una fracción de los servicios que aportan los bosques a la sociedad y asegurar su perpetuación mediante la gestión forestal sostenible puede ser un instrumento muy eficaz la nueva PAC 2021-2027, si se articula y negocia para España de la forma más inteligente, y si, sobre todo, a partir de un buen análisis, se potencian "proyectos tractores" en los Planes de Desarrollo Rural.

Tres de los nueve objetivos específicos de la PAC van a abarcar el medio ambiente y el clima (estos objetivos se traducen en medidas en Pilar I y Pilar II (Arquitectura Verde). A estos objetivos contribuyen de manera principal la gestión forestal.

Se parte de un nuevo modelo de aplicación para la PAC orientado a la obtención de resultados. Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «plan estratégico de la PAC», en el que analizará la situación en su territorio en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), así como sus necesidades conexas, respecto a tales objetivos.

La actividad forestal encaja a la perfección con prácticamente los 9 objetivos específicos de la nueva PAC.

En el Plan Estratégico elaborado por cada estado miembro se fijarán metas cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán «intervenciones» (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas. Este enfoque general se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos. Contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de

la legislación medioambiental y climática de la UE (Por ejemplo, Reglamento UTCUTS). La Comisión aprobará el Plan Estratégico.

Para finalizar, como novedad importante de la nueva PAC post2020 ha de señalarse que los Estados miembros podrán transferir fondos adicionales del primer pilar al segundo pilar con fines medioambientales.

Ante estos desafíos el reparto de competencias en materia forestal y de desarrollo rural entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Agricultura¹² puede resultar disfuncional, sobre todo, a la hora de negociar la PAC en Bruselas, dado que el actual reparto competencial puede suponer en la práctica debilitar o dispersar la interlocución española al quedar las competencias que afectan al Pilar I y Pilar II de la PAC atribuidas a dos Departamentos Ministeriales distintos, y todo ello en un momento en el que hay un intenso debate en el seno de la Comisión Europea sobre la posible integración del primer y segundo pilar de la PAC. La nueva estructura del Ministerio para la [Transición Ecológica y el Reto Demográfico](#) Ministros refuerza sus competencias en políticas medioambientales y de la biodiversidad terrestre y marina con la creación de dos nuevas direcciones generales y de despoblación. La nueva estructura contempla la creación de una Secretaría General para el Reto Demográfico, de la que dependerá la Dirección General de Políticas contra la Despoblación. Además, refuerza sus competencias al formarse la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación. La segunda asumirá la política forestal y la lucha contra la desertificación.

De cualquier forma, todas las medidas expuestas tienen que tener una continuidad. No se puede afrontar la transformación de la política forestal en una breve legislatura de 4 años. Esta estrategia tiene que tener un alcance mayor en el tiempo. En este sentido es muy importante, que como se tiene previsto, se apruebe en 2020 la Estrategias Forestal y Cinegética Española. La primera deberá sustituir la anterior de 1999. Es muy importante que se alinee la Estrategia Forestal Española con la europea en el período 2021-27 de la PAC, además de la Estrategia Europea de Bioeconomía así como las medidas que se tomen contra la despoblación a escala española. Se plantea finalizar la diagnosis a principios de 2020 y llevarla al Consejo Forestal Nacional en la primavera de 2020 confeccionando seguidamente el Plan Forestal Español que sustituya al vigente de 2002.

En esta Estrategia Forestal sería muy importante que se incorpore además de medidas fiscales la creación de un Fondo Forestal que se financie a

¹² Vid. Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

partir de la creación de un Céntimo Forestal, medida impositiva vinculada al impuesto de combustible (mediante el mecanismo de la exacción sobre la gasolina y el gasóleo de automoción que recoge el DL 1/1994 de 29 de julio (disposición adicional quinta) y que está modificada por el artículo 8 de la Ley 9/2003 de 3 de abril y que prevé el destino de la recaudación para carreteras) o al precio del agua en aplicación de la Directiva Marco del Agua de 2000.

Este Céntimo Forestal debe tener un uso totalmente finalista y dedicado principalmente a¹³:

- Ejecución de proyectos de reforestación, para incrementar la superficie de captación de CO₂,
- Ejecución de medidas de prevención de incendios forestales, para evitar la proliferación de un fenómeno que devuelve ingentes cantidades de CO₂ a la atmósfera,
- Luchar contra la erosión, al ser los suelos el sustento de los bosques y almacenar a la vez cantidades importantes de CO₂ en forma de materia orgánica.
- Como medida incentivadora para acometer las citadas actuaciones también en terrenos de particulares, desarrollar en el futuro la compensación a los propietarios actuales de bosques por los servicios ambientales que éstos ya ofrecen a la sociedad (protección de suelos, biodiversidad, paisaje, agua, fijación de CO₂, etc.).
- Desarrollar la legislación autonómica vinculada a los montes con una perspectiva que integre una gobernanza más transversal y participativa de la gestión de los montes y el medio natural y mecanismos innovadores para el desarrollo de incentivos a los propietarios forestales y la población rural como el pago por servicios ambientales.
- Apostar por el desarrollo de un sector forestal de calidad e innovador que fortalezca un sector privado generador de empleo estable y arraigado al territorio.
- Apoyar los movimientos juveniles y sociales implicados en el cuidado de los bosques, para potenciar la cultura de amor por ellos, tal y como reclama el día mundial de los bosques de 2019 cuyo lema es «¡Aprende a amar el bosque!».

¹³ En este Sentido vid. "Manifiesto por los Bosques de Canarias" de 21 marzo 2019.

Con fecha de 21 de enero de 2020 por Acuerdo del Consejo de Ministros se ha declarado la emergencia climática y ambiental. Mediante este acuerdo, el Gobierno se compromete a desarrollar 30 líneas de acción, cinco de ellas en los 100 primeros días, para hacer frente a la crisis climática y aprovechar los beneficios sociales y económicos que ofrece la transición ecológica. Entre estas cinco medidas se incluye: "Invertir en un país más seguro y menos vulnerable frente a los impactos y riesgos del cambio climático. En esta línea, se presentará el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático incluyendo el sistema nacional de observación del clima y la elaboración de un menú de indicadores de impacto". Ha de subrayarse que el Acuerdo pone énfasis en fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural, de protección de la biodiversidad y el impulso de las oportunidades para la transición energética, para generar nuevo empleo verde. En este contexto, el Gobierno elaborará la Estrategia de Lucha Contra la Desertificación y la Estrategia Nacional Forestal, y presentará en la Conferencia de Presidentes de 2020 la Estrategia frente al Reto Demográfico para facilitar la mejor coordinación entre Administraciones.

No se puede ignorar que la pandemia de COVID-19 ha transformado por completo el escenario global, y la energía y el clima no son una excepción. No obstante, la PAC junto con el Pacto Verde Europeo ofrece un destino ideal para los estímulos económicos y debería mantener la prioridad en su asignación pues puede ser uno de los mecanismos más efectivos, a corto y medio plazo, para contrarrestar los efectos económicos de éste en uno de los ámbitos más importantes como es el medio rural.

Ante el escenario actual y futuro, las situaciones de estabilidad ambiental, de respeto por los territorios, de desarrollo equilibrado, de potenciar la capacidad inercial de los sistemas naturales para la minoración y la evitación de riesgos, se torna como un poderoso argumento para hacer más fuerte al medio rural. El futuro del medio rural se convierte en un acicate de seguridad ante las crisis. Si algo nos está enseñando esta crisis es que no somos ajenos a la calidad ambiental del planeta.

7. BIBLIOGRAFIA

BERMEJO LATRE, José Luis. Técnicas regulatorias y de mercado para la protección y valorización del demanio natural. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 179-213.

BERTRAND, Bernard. *Vivir sin petróleo: el gran libro de los recursos vegetales*. Artaza (Navarra): La Fertilidad de la Tierra, 2019.

BLANCO VACA, Juan Antonio; VILLARROEL GARCÍA, Juan Miguel. *Usando la biomasa forestal como una fuente de energía sostenible*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra. Servicio de Publicaciones, 2016.

DOMÍNGUEZ ALBERO, Saúl. Compensación ambiental y sites naturels de compensation en Francia: ¿un modelo de referencia para el desarrollo de los bancos de conservación de la naturaleza en España?. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 75-116.

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. Aproximación jurídica a los instrumentos económicos de mercado en el sector forestal. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 329-377.

GARCÍA LÓPEZ, Tania. Del principio quien contamina paga al principio quien se beneficia paga: nuevos instrumentos económicos en materia ambiental. *Veredas do Direito*, vol. 15, n. 31, enero-abril 2018, pp. 37-66.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

- La trayectoria española de los bancos de conservación. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 57-73.

MEIRELLES SIQUEIRA, Majoe de; CHARVET, Patrícia; TARSO DE LARA PIRES, Paulo de. Áreas de preservação permanente urbanas ao redor de cursos de água: uma abordagem histórica da legislação aplicável e alterações no tema à luz da nova lei floresta. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 17, mayo-agosto 2017, pp. 197-230.

MINAVERRY, Clara María. Enfoque ecosistémico, pago de servicios y análisis comparativo del marco legal para la protección de los bosques nativos en dos regiones forestales argentinas. *Ius et Praxis*, vol. 25, n. 1, 2019, pp. 441-480.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. La huella ecológica: el establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho. *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 1-25.

- PALLARÈS SERRANO, Anna. Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 220-271.
- PENSADO SEIJAS, Alberto. Actualización práctica de la normativa sobre prevención de incendios en Galicia. *Actualidad administrativa*, n. 2, 2019.
- PÉREZ SANCHO, Jorge. La controversia competencial sobre las concesiones de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 437-479.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio; JIMÉNEZ SHAW, Concepción. Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 158-219.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca. La protección del patrimonio arbóreo monumental en la legislación española: su aplicación al turismo y al paisaje. *Ius et Praxis*, vol. 24, n. 3, 2018, pp. 109-132.