

Nuevo Pacto Verde, *Next Generation EU* y la PAC 2021-2027. Europa cuenta con nuestros montes ¿Actuamos en consecuencia?

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. EL PACTO VERDE EUROPEO. LOS ECOSISTEMAS APORTAN SERVICIOS ESENCIALES. 2. LA NUEVA ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA. 2.1. Cuestiones preliminares. 2.2. Posición del Parlamento Europeo: "Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir". Los bosques desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos del pacto verde europeo. 3. LA PAC (2021-2027) Y *NEXT GENERATION EU*. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS MONTES. 3.1. El Plan Estratégico de la nueva PAC 2021-2027. 3.1.1. Momento en el que estamos. 3.2. Los dos pilares del sector forestal en España para el periodo 2021-2027: La PAC y *Next Generation EU*. 3.2.1. la PAC 2021-2027. 3.2.2. Los fondos de recuperación. 4. RECAPITULACIÓN, ALGUNAS PRECISIONES MÁS Y NOVEDADES SOBRE EL REGLAMENTO (UE) 2018/81 UTCUTS. 4.1. El Sector UTCUTS y el Nivel de Referencia Forestal. 5. 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 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. EL PACTO VERDE EUROPEO. LOS ECOSISTEMAS APORTAN SERVICIOS ESENCIALES

En plena celebración de la COP 25, el día 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea activó un paquete de medidas para afrontar la emergencia climática a través de su Nuevo Pacto Verde (*Green New Deal*)¹. El 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. El plan quiere dejar atrás un patrón de crecimiento económico considerado insostenible y caduco.

El Pacto Verde considera que los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo, palian las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima; aunque considera que la UE no está alcanzando algunos de sus objetivos medioambientales más importantes para 2020².

¹ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2019) 640 final), presentado el 11 de diciembre de 2019.

² En este mismo sentido, la Propuesta de decisión de la Comisión Europea de 14 de octubre de 2020 sobre el VIII Programa Ambiental de la Unión Europea (2021-2030)[COM (2020) 652 final, Bruselas, 14.10.2020], entre los seis objetivos prioritarios del VIII PAM (art. 2-2º de la propuesta), se incluyen: La protección, conservación y recuperación de la biodiversidad, y la mejora del capital natural, en particular del aire, el

Dentro de las acciones clave de la hoja de ruta del Pacto Verde Europeo, se encuentran dos con una gran influencia sobre el sector agroalimentario y forestal, estas son la “Estrategia de la Granja a la Mesa” y la “Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030”. Estas estrategias, que fueron adoptadas por la Comisión, el 20 de mayo de 2020³, proponen acciones y compromisos ambiciosos de la UE para poner fin a la pérdida de biodiversidad en Europa y en el mundo y convertir nuestros sistemas alimentarios en normas para el mundo en pro de la sostenibilidad competitiva y la protección de la salud humana y planetaria, sin olvidar los medios de subsistencia de todas las partes en la cadena de valor alimentaria. Estas dos estrategias están en plena relación con la PAC 2021-2027⁴, que constituye la

agua, el suelo, los bosques, el agua dulce, los humedales y los ecosistemas marinos, y el fomento de la sostenibilidad medioambiental y la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular en los ámbitos de la energía, el desarrollo industrial, la construcción y las infraestructuras, la movilidad y el sistema alimentario. Dionisio Fernández DE GATTA SÁNCHEZ, D. F.: El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020, La Ley Unión Europea núm. 87, diciembre 2020, 1 de diciembre de 2020, Editorial Wolters Kluwer.

³ PARLAMENTO EUROPEO (2020, mayo). [Proteger la biodiversidad en Europa: la estrategia de la UE](#).

⁴ El Parlamento Europeo pidió a la Comisión que evaluase la contribución de la PAC (propuesta de 2018) al Pacto Verde Europeo. La Comisión publicó, el 20 de mayo 2020, esta evaluación: “Análisis de los vínculos entre la PAC y el Acuerdo Verde”⁴, a la vez que las estrategias sobre “La biodiversidad” y “De la granja a la mesa”. La Comisión concluye afirmando que la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión es compatible con la ambición climática y ambiental del Pacto Verde y sus dos estrategias asociadas, “De la granja a la mesa” y “Biodiversidad”. Por lo tanto, se puede afirmar que existe un vínculo entre el Pacto Verde Europeo y la futura PAC (2021-2027), y, en concreto, entre la “Estrategia de la Granja a la Mesa” y la “Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030” y la PAC post 2020. Así en el referenciado documento de la Comisión “Análisis de los vínculos entre la PAC y el Acuerdo Verde” se enumeran los compromisos para 2030, incluidos dentro de la “Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030”, que están relacionados directamente con la futura PAC. El Pacto Verde Europeo y las zonas rurales es el nuevo subtema del trabajo temático más amplio de la REDR sobre “Ecologización de la economía rural”. El Grupo Temático (TG) dedicado operará desde septiembre de 2020 hasta julio de 2021 como una plataforma impulsada por las partes interesadas para intercambiar sobre el papel del Pacto Verde Europeo (EGD). El GT se basará en las lecciones prácticas de la ejecución de los PDR actuales, así como en el trabajo temático pasado sobre acción climática rural y bioeconomía, y recopilará y proporcionará indicaciones e ideas útiles para la programación de intervenciones ecológicas en el marco de los futuros planes estratégicos de la PAC.

El enfoque principal del GT estará en los elementos de EGD (por ejemplo, de la granja a la mesa, la estrategia de biodiversidad) vinculados a la entrega de los tres objetivos específicos de clima y medio ambiente de la PAC después de 2020: acción climática, cuidado del medio ambiente y preservación de paisajes y biodiversidad. El GT tendrá

principal fuente de financiación (junto con los *Next Generation* EU, articulados para combatir los efectos por la COVID-19).

Otra de las grandes acciones en la que se asienta el Pacto Verde es la aprobación en 2021 de una nueva Estrategia Forestal de la UE, que tendrá como objetivos clave la forestación efectiva y la preservación y recuperación de los bosques en Europa, para contribuir a aumentar la absorción de CO₂, reducir la incidencia y extensión de los incendios forestales y promover la bioeconomía, respetando plenamente los principios ecológicos favorables a la biodiversidad. En esta línea, considera la UE que los planes estratégicos nacionales, en el marco de la PAC, deben incentivar a los gestores forestales para que preserven, planten y gestionen los bosques de forma sostenible, y la Comisión promoverá los productos importados y cadenas de valor que no conlleven deforestación ni degradación forestal. Y es que existe una estrecha vinculación entre el Pacto Verde y la PAC 2021-2027⁵.

2. LA NUEVA ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA

2.1. CUESTIONES PRELIMINARES

Los terrenos forestales cubren casi la mitad de la superficie terrestre de la Unión Europea. Desempeñan un papel fundamental ya que pueden mitigar los efectos del cambio climático, prestar diversos servicios ecosistémicos (servicios ambientales o externalidades ambientales), contribuir al desarrollo de la bioeconomía circular (bioeconomía forestal circular) y dar empleo a unos 2,6 millones de personas, en especial en zonas rurales.

No existe una política común de la Unión para los bosques y el sector forestal, que son competencia de los Estados miembros. En el contexto de un entorno político complejo y fragmentado, la Unión puso en marcha en 2013 una nueva estrategia forestal de la UE como marco para garantizar la coherencia de las políticas forestales nacionales y de la Unión. Sus principios rectores fueron la gestión sostenible, las múltiples funciones de los bosques, la eficiencia en el uso de los recursos y la responsabilidad forestal mundial. Desde 2013, el entorno político mundial ha cambiado significativamente y la Unión se ha comprometido a alcanzar nuevos y ambiciosos objetivos en

como objetivo involucrar a una amplia gama de partes interesadas, ya sea directamente involucradas en la planificación estratégica de la PAC o interesadas en el tema.

⁵ Vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Número 47, Septiembre – Diciembre 2020, págs. 23 a 71.

materia de clima, energía y medio ambiente, a los que los bosques y el sector forestal pueden contribuir significativamente. Si bien los bosques son muy sensibles al cambio climático, también son parte de la solución pues absorben y almacenan carbono como biomasa. Pueden mitigar las consecuencias de fenómenos meteorológicos extremos moderando las temperaturas y reduciendo la velocidad del viento y de las escorrentías. Ofrecen numerosos servicios ecosistémicos, regulando el ciclo del agua, protegiendo la biodiversidad y controlando la erosión. Al proporcionar una fuente renovable de materias primas, pueden desempeñar un papel importante en la bioeconomía circular; al mismo tiempo, el sector forestal es una fuente importante de empleo y de diversificación para las zonas rurales de la Unión.

La nueva estrategia forestal de la Unión, que se espera que la Comisión publique en 2021⁶, es una de las numerosas acciones previstas en el Pacto Verde Europeo⁷. En el contexto de una presión creciente sobre los ecosistemas forestales como resultado del cambio climático, la estrategia promoverá la reforestación efectiva, la conservación de los bosques y su restauración como maneras de aumentar el potencial de los bosques para absorber y almacenar CO₂, mejorar su resiliencia, fomentar la bioeconomía circular y proteger la biodiversidad. Dicha estrategia deberá ser coherente con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad 2030. Cubrirá el ciclo forestal completo y promoverá los numerosos servicios ecológicos y socioeconómicos que prestan los bosques.

2.2. POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO: “ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA: EL CAMINO A SEGUIR”. LOS BOSQUES DESEMPEÑAN UN PAPEL FUNDAMENTAL EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PACTO VERDE EUROPEO

El 7 de septiembre de 2020, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo aprobó un informe de propia iniciativa «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» ([2019/2157\(INI\)](#)), con el fin de promover bosques multifuncionales. El Parlamento reconoce el papel vital de los bosques para la Unión Europea por los bienes y servicios ambientales que presta, por su contribución significativa a la bioeconomía, a la conservación de la biodiversidad y a la lucha contra el cambio climático y, por ello, apuesta por la gestión forestal sostenible. Cree necesario

⁶ La Comisión Europea ha abierto una [consulta pública sobre la nueva Estrategia Forestal](#) de la UE hasta el 19 de abril de 2021. Se puede participar en la consulta en internet.

⁷ La nueva Estrategia Forestal de la UE deberá aprobarse en consonancia con el Pacto Verde Europeo y la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, y coordinada con la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

respaldar políticamente al sector forestal, por lo que considera imprescindible elaborar una estrategia forestal de la UE “ambiciosa, independiente y autónoma”. Considera a los bosques fundamentales en la recuperación tras la pandemia e imprescindibles para lograr los objetivos del Pacto Verde porque “son parte integrante del desarrollo sostenible”.

Podría decirse que la resolución del Parlamento Europeo es todo un reconocimiento del valor de los bosques europeos, un compromiso con la gestión forestal sostenible y una apuesta por un sector forestal que garantice simultáneamente bioeconomía y el cumplimiento de los objetivos europeos de conservación de biodiversidad y lucha contra el cambio climático.

El informe del Parlamento Europeo establece de manera más categórica que nunca que los bosques son fundamentales para el desarrollo de la nueva economía verde, ya que considera que los bosques y el sector forestal contribuyen de manera significativa al desarrollo de “bioeconomías circulares locales” en la Unión y tienen, junto con el sector forestal, “un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y la neutralidad climática para 2050”. Para el Parlamento Europeo la UE nunca logrará sus objetivos en materia de medio ambiente, clima y biodiversidad “sin bosques multifuncionales, sanos y gestionados de manera sostenible en los que se aplique una perspectiva a largo plazo, junto con industrias forestales viables”.

Reconoce a la silvicultura “un papel fundamental en la transición hacia una economía climáticamente neutra” y señala la necesidad de “desarrollar un enfoque coherente para combinar la protección de la biodiversidad y la protección del clima en un sector forestal y una bioeconomía prósperos”. Considera que la Unión debe fomentar el uso de madera, de productos de madera o de biomasa forestal “para estimular la producción local sostenible y el empleo”.

En este sentido, considera la resolución que “la Unión debe destinar fondos suficientes a medidas para el sector forestal”, como la inversión en el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, el mantenimiento de las redes de carreteras forestales, la tecnología forestal, la innovación y la transformación y la utilización de los productos forestales.

Del mismo modo, la resolución del Parlamento Europeo subraya la importancia crucial de las medidas forestales y agroforestales en el marco de la Política Agrícola Comunitaria PAC para el éxito del desarrollo de una bioeconomía circular sostenible. En este sentido, considera necesario que continúen “unas medidas forestales y agroforestales explícitas y mejoradas en la PAC 2021-2027”. Expresamente afirma el Parlamento que “nuevos

recortes en el presupuesto de la PAC tendrían un efecto negativo en la inversión en gestión forestal sostenible y en la consecución de los objetivos del sector forestal de la Unión”, por lo que considera que “la gestión forestal debe ocupar un lugar visible en los nuevos planes estratégicos de la PAC”.

En este sentido, se señala el Pilar II de la PAC como una de las fuentes principales de financiación, e insta a la Comisión a que promueva “la adopción de medidas de apoyo a la agrosilvicultura por parte de los Estados miembros en sus planes estratégicos”, los que deben presentar en la negociación de los fondos de la PAC. Al mismo tiempo, el Parlamento lamenta “la omisión de la agrosilvicultura en la propuesta de la PAC para el período de programación 2021-2027” ya que considera fundamental que el próximo Reglamento de la PAC “reconozca las ventajas de la agrosilvicultura y continúe promoviendo y apoyando la creación, la regeneración, la renovación y el mantenimiento de sistemas agroforestales”.

La resolución del Parlamento Europeo hace referencia a otra serie de instrumentos financieros y el apoyo del Banco Europeo de Inversiones “para impulsar la inversión en proyectos forestales, centrándose en la gestión forestal sostenible y la prevención y mitigación de los incendios forestales, así como los Fondos Estructurales y los fondos de los programas Horizonte, Erasmus+ y LIFE+, que podrían proporcionar un apoyo esencial a la inversión y los servicios para el almacenamiento y la captura de carbono”. Del mismo modo, pide a los Estados miembros armonización en sus distintas estrategias y planes de gestión “para que sus respectivas metas puedan ser objeto del seguimiento y la corrección correspondientes, en lugar de crear mosaicos administrativos que, a su vez, ponen en peligro la consecución de los objetivos fijados en sus documentos estratégicos”. Y, por último, insiste “en la necesidad de reducir las cargas administrativas en las medidas forestales de la Unión y en las ayudas estatales en general”.

En relación con los incendios forestales y catástrofes naturales, como sequías, inundaciones, tormentas, infestaciones de plagas, enfermedades y erosión, señala la resolución del Parlamento que el cambio climático y la presión humana incrementará sus efectos en los próximos años. Esta situación “requerirá una gestión de riesgos y crisis adaptada a las diferentes situaciones”. Pide que se garantice “la coherencia entre la estrategia forestal de la UE y el Mecanismo Europeo de Protección Civil”. Y con respecto a los incendios forestales considera fundamental la inclusión de ayudas para el silvopastoreo “en el marco de las medidas de agrosilvicultura y que se anime a los Estados miembros a que las apliquen en el próximo programa de desarrollo rural”. Observa el Parlamento una relación directa entre el pastoreo y la gestión forestal “en la disminución del riesgo de incendios y la reducción del coste del mantenimiento forestal”.

Indica el Parlamento la necesidad de “contar con más recursos para desarrollar una gestión de incendios de base científica y una toma de decisiones basada en los riesgos, teniendo en cuenta las causas socioeconómicas, climáticas y ambientales de los incendios forestales”. Frente al cambio climático reclama “una sólida estrategia forestal de la UE” con el fin de “aumentar la resiliencia de los bosques y hacerlos más resistentes, por ejemplo, reforzando la aplicación de una gestión forestal sostenible y activa, mediante la investigación y la innovación”.

Destaca el Parlamento la importancia de los instrumentos desarrollados por el mercado, como los sistemas de certificación forestal en vigor, y anima a utilizarlos “como medios de prueba adecuados para comprobar la sostenibilidad de los recursos forestales”. Señala que más del 60 % de los bosques productivos de la Unión y más del 20 % a escala mundial están certificados conforme a normas voluntarias de gestión forestal sostenible. “El porcentaje de madera en rollo procedente de bosques certificados transformada por la industria maderera a nivel mundial es superior al 20 %, y en el caso de la Unión Europea alcanza el 50 %”.

Según los datos del Parlamento, los bosques y otras masas forestales ocupan alrededor de 182 millones de hectáreas en la UE, lo que representa en torno al 43 % del territorio. Los bosques absorben en la Unión más del 10 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. El sector emplea al menos a 500.000 personas de forma directa y a 2,6 millones de personas de forma indirecta en la Unión, según datos de EUROSTAT. “El mantenimiento de este nivel de empleo y la competitividad del sector a largo plazo requieren esfuerzos constantes para atraer al sector mano de obra capacitada y formada”. En este sentido solicita a la Comisión emplee todos los fondos europeos posibles para fomentar la formación y capacitación de los profesionales forestales.

A los Estados miembros le insta a que “den prioridad al mantenimiento de una formación profesional de alto nivel en los oficios relacionados con la madera y la construcción ecológica, con el fin de prever las necesidades futuras de la industria de la madera de la Unión”.

Señala también la resolución del Parlamento que en la Unión Europea hay 16 millones de propietarios forestales privados, a quienes pertenece alrededor del 60 % de los bosques de la Unión. Recoge la resolución que la extensión media de los bosques de propiedad privada es de 13 hectáreas, mientras que en torno a dos tercios de los propietarios forestales privados poseen menos de 3 hectáreas de bosque. Si atentemos a la realidad española, los datos indican que el 67 % de la superficie forestal es de titularidad privada, que hay cerca de 2,5 millones de propietarios (cifra admitida por todo el sector como aproximada pero conscientes de que es corta) y que la superficie media de la propiedad es de 2,5 hectáreas.

Señalan el Parlamento que los servicios ecosistémicos, como la captura de CO₂, la protección de la biodiversidad o la mejora del suelo, “no están remunerados adecuadamente”. Por ello, “los silvicultores que se centran en transformar sus bosques en este sentido podrían estar gestionando en la actualidad sus bosques con pérdidas, a pesar de que prestan servicios ecosistémicos esenciales”. Por ello, solicitan a la Comisión y a los Estados miembros que “estudien opciones para incentivar y remunerar adecuadamente los servicios ecosistémicos relacionados con el clima, la biodiversidad y otros, al objeto de lograr una reconversión forestal económicamente viable”.

De igual modo, reconoce el Parlamento europeo la importancia de la biodiversidad para garantizar que los ecosistemas forestales “sigan siendo sanos y resilientes”. Destaca el papel que juega Natura 2000 en esta materia ya que “ofrece la posibilidad de prestar a la sociedad múltiples servicios ecosistémicos, incluidas materias primas”. Sin embargo, señala que “se necesitan nuevos recursos financieros suficientes para gestionar estas zonas” e insiste en que “las pérdidas económicas provocadas por las medidas de protección deben compensarse de manera justa”. Casi el 23 % de los bosques europeos se encuentran dentro de espacios Natura 2000, con un porcentaje que en algunos Estados miembros supera el 50 %. Casi el 50 % de los hábitats naturales ubicados en espacios Natura 2000 son terrenos forestales.

Por todo lo expuesto, es el momento de atender de una vez por todas a las necesidades del sector forestal, un sector que en España ha venido siendo ninguneado por las administraciones, quienes, a falta de una política forestal que vele por la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques, siempre lo han dejado a su suerte. Un gravísimo error, pues como reconocen ahora las autoridades comunitarias, la UE no logrará cumplir sus compromisos en materia de medio ambiente y acción climática “sin unos bosques multifuncionales, sanos, gestionados de manera sostenible y con unas industrias forestales viables”, unas industrias que, desde el compromiso con la protección de la naturaleza y la mejora de la biodiversidad, contribuyan a la transición ecológica de nuestra economía. Todo ello, generará nuevas oportunidades de empleo y desarrollo económico en el medio rural, tanto para profesionales como para empresas, y contribuir al reto demográfico de fijar población en el territorio y ofrecer más y mejores oportunidades de prosperidad y bienestar para vivir en el campo.

Reconoce el Parlamento Europeo la importancia de la biodiversidad para garantizar que los ecosistemas forestales “sigan siendo sanos y resilientes”. Destaca el papel que juega Natura 2000⁸ en esta materia ya que “ofrece la posibilidad de prestar a la sociedad múltiples servicios ecosistémicos, incluidas materias primas”. Sin embargo, señala que “se necesitan nuevos recursos financieros suficientes para gestionar estas zonas” e insiste en que “las pérdidas económicas provocadas por las medidas de protección deben compensarse de manera justa”.

3. LA PAC (2021-2027) Y *NEXT GENERATION EU*. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS MONTES

Como se ha señalado, para que sea posible una Estrategia Forestal de la UE ambiciosa es clave la Política Agrícola Común (PAC), que financia las medidas forestales y que, junto con los fondos de recuperación, constituye la fuente de financiación principal para los montes.

3.1. EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA NUEVA PAC 2021-2027

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

⁸ Casi el 23 % de los bosques europeos se encuentran dentro de espacios Natura 2000, con un porcentaje que en algunos Estados miembros supera el 50 %. Casi el 50 % de los hábitats naturales ubicados en espacios Natura 2000 son terrenos forestales.

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.

3.1.1. Momento en el que estamos

El 21 de octubre de 2020 el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea ha llegado a un acuerdo general sobre los tres textos de Reglamentos de la nueva PAC (Planes Estratégicos Nacionales, Organización Común de los Mercados Agrarios y Financiación de las ayudas) para que entre en vigor en 2023. Por su parte, el 23 de octubre de 2020 el Parlamento Europeo votó los tres reglamentos de la nueva PAC. Llegados a este punto en el que tanto el Consejo como el Parlamento han aprobado su posición, en breve se iniciarán los Trilogos (reuniones a tres bandas entre la Comisión, Consejo y Parlamento) para consensuar una posición común y lograr la aprobación definitiva de la PAC durante el primer semestre de 2021 (finales de abril 2021)⁹.

⁹ Las previsiones son que a principios de 2021 estén aprobados los tres Reglamentos, ello proporcionará la certidumbre que España necesita para cerrar con seguridad jurídica el diseño del Plan Estratégico Nacional. De esta forma, se podrá presentar formalmente a mediados de 2021 el Plan Estratégico de España, con objeto de que en 2022 la Comisión apruebe el plan y todo el desarrollo normativo nacional, y de esta manera, se empiece a aplicar el 1 de enero de 2023. De acuerdo con estos plazos, habrá un periodo transitorio (2021-2022) durante el cual los agricultores y ganaderos cobrarán la PAC, siguiendo las normas de la antigua PAC, pero a cargo del nuevo presupuesto. Portugal, que hasta finales del próximo junio 2021 presidirá el Consejo de la Unión Europea, se ha fijado como prioridad concluir para abril la reforma de la Política Agrícola Común, que regulará el campo europeo entre 2023 y 2027. La presidencia portuguesa del consejo de la UE se centrará en reforzar la resiliencia de Europa y en la confianza de los ciudadanos en el modelo social europeo. Su propuesta es trabajar por una Unión basada en los valores comunes de solidaridad, convergencia, consenso y por una Unión capaz de actuar de forma coordinada para recuperarse de la crisis. En este sentido, la presidencia se marca tres prioridades:

- Promover una recuperación europea sostenida por las transiciones climática y digital,
- Concretar el Pilar Social de la Unión Europea como elemento esencial para asegurar una transición climática y digital inclusiva,
- Reforzar la autonomía estratégica de una Europa abierta al mundo.

Los estados miembros, entre ellos España, tienen muy avanzada la elaboración de 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.

Las medidas que se adopten en este Plan Estratégico pueden servir de palanca para dinamizar la actividad económica en el medio rural, generando empleo.

En un año 'especialmente importante' para avanzar en materias de política verde a nivel europeo —con la negociación comunitaria respecto a asuntos como el reverdecimiento de la política agrícola común (PAC) o el fin de las subvenciones a los combustibles fósiles, entre otros—, el sector ambiental de España y Portugal recibe con esperanza el liderazgo portugués en el Consejo de la UE, una responsabilidad que compartirá con Alemania (la presidencia saliente) y con Eslovenia (la entrante en el segundo semestre de 2021).

El ánimo mejora, sobre todo después de que Portugal llegara a este puesto a principios de enero con una lista de prioridades 'climáticas' bajo el brazo. Para empezar, se ha comprometido a aprobar la primera ley del clima europea antes de junio. Además, Lisboa tendrá que mediar entre las instituciones europeas en torno a otras cuestiones clave para acelerar la transición ecológica, como el fin de los subsidios indirectos a los combustibles fósiles, la reforma de la PAC, que supone un tercio del presupuesto europeo, y la creación de un comité independiente de científicos para medir los progresos en la lucha climática de cada Estado miembro.

España tiene previsto tener un primer borrador completo del Plan Estratégico¹⁰ en junio 2021. Para ello, Gobierno y CCAA se tendrán que poner de acuerdo en el reparto de ayudas y en la necesidad o no de retocar los derechos históricos. Y presentárselo a la Comisión tan pronto los nuevos Reglamentos comunitarios lo permitan. Se espera que dicho Plan Estratégico se apruebe y se envíe a Bruselas a mediados de 2021.

El día 11 de diciembre de 2020 se ha celebrado la última reunión de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural. Se ha centrado en la elaboración del Plan Estratégico de la Política Agraria Común (PAC). Nos encontramos ya en una nueva fase en la que se abordará el diseño de las intervenciones que lo integrarán, tanto en lo referente a su alcance, como a requisitos y dotación presupuestaria. Esta etapa debe garantizar la continuidad y coherencia con la etapa de diagnóstico anterior.

3.2. LOS DOS PILARES DEL SECTOR FORESTAL EN ESPAÑA PARA EL PERIODO 2021-2027: LA PAC Y *NEXT GENERATION EU*

La financiación del sector forestal en España para el periodo 2021-2027 se asienta sobre dos grandes pilares: La PAC y los Fondos de Recuperación.

3.2.1. La PAC 2021-2027

En julio de 2020, se acordó que España podrá recibir 47.724 millones de euros para el conjunto del periodo (cantidad similar a la del periodo precedente). Esto supondrá una inyección de 6.800 millones de euros anuales. Esta cantidad se eleva a más de 7.500 millones de euros anuales si al dinero aportado por Europa se suma la cofinanciación de los Gobiernos de España y autonómicos. El nuevo presupuesto nace sin estar aún aprobado el nuevo marco legal, que previsiblemente se cerrará en abril de 2021.

Además, nuestro país contará en los próximos dos o tres ejercicios con unos 729 millones de euros para la financiación de medidas de Desarrollo Rural del nuevo Fondo de Reconstrucción Económica de la UE, el denominado, que estará dotado con 7.500 millones de euros, tras la decisión del Consejo Europeo del pasado 23 de julio 2020, frente a los 15.000 millones previstos inicialmente. Estos fondos para el segundo pilar de la PAC, que supondrán para España un 9,72% del total de la UE, se distribuirán

¹⁰ Los pasos que se están siguiendo son, primero la elaboración del DAFO, después la definición de los objetivos específicos (las necesidades), hasta aquí la Fase Primera. En la Fase Segunda, que es el momento en el que nos encontramos, que tiene como objetivo definir la estrategia de intervención del Plan.

entre los actuales 17 Programas de Desarrollo Rural (PDR) autonómicos (y quizás también en relación al Plan Nacional de Desarrollo Rural), en función del porcentaje de distribución que se hizo en la programación del periodo 2014-2020.

Está aún por determinar, pero parece que en el nuevo periodo de programación 2021-2027 desaparezcan como tales los actuales PDR y su denominación pase a ser la de "intervenciones territoriales", en las que las CC.AA. tendrán poder de decisión total sobre el gasto en su territorio dentro de un menú de medidas posibles, aunque continuarán siendo fondos cofinanciados en su mayor parte por la UE y la parte restante por las Administraciones nacionales (Administración General del Estado y Autonómica).

En segundo lugar, la ejecución de esos fondos "extra" estará limitada a los tres objetivos previstos en el "Next Generation EU", es decir, uno, a financiar medidas del Pacto Verde Europeo (Estrategias "de la granja a la mesa" y "Biodiversidad 2030" u otros, como energías renovables en el medio rural...etc.), dos, a la digitalización del medio rural y tres, a resiliencia del mismo.

Aún se desconoce si estos fondos adicionales de los Fondos de Recuperación que vayan a estas tres medidas de Desarrollo Rural deberán ser cofinanciados por la Administración General del Estado (AGE) y por las CC.AA, como sucede con los actuales PDR o si, por el contrario, no habrá tasas de cofinanciación y serán fondos totalmente comunitarios, como se prevén para el resto de los fondos del Plan de Reconstrucción Europea (750.000 M€ , de los cuales España se beneficiará de 140.000 millones, casi a partes iguales entre subvenciones finalistas y créditos a bajo interés). Este Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una gran oportunidad para el sector resinero.

Como en el caso de las anualidades, mientras que buena parte de los Estados miembros, entre ellos España, y también la presidencia alemana del Consejo, defiende la financiación 100% comunitaria de estos fondos "extra", la Comisión propone que el guion financiero sea el de los PDR actuales. En caso de que fuera esto último, desde el Ministerio de Agricultura ya se ha señalado que se contribuirá a la cofinanciación estatal en los mismos términos que lo está haciendo en el actual periodo de programación de los PDR 2014-2020.

Estamos ante una oportunidad histórica para corregir de forma estructural la insostenibilidad de la actividad forestal. Teniendo en cuenta todo el valor económico, social y ambiental que tienen esta actividad.

El sector forestal en estrecha interrelación con la agricultura y la ganadería (como evidencian los ámbitos agroforestales, la ganadería extensiva o los productos alimentarios de origen forestal como las setas, el piñón o los frutos silvestres), debe afianzarse como origen de riqueza desde el sector primario hasta la industria y como proveedor de materias primas a múltiples cadenas de valor. Además de su valor en sí, muchas de estas cadenas como la madera, la resina, el corcho, son clave para sustituir materias no renovables en sectores como la construcción y la edificación, la energía, la industria química o farmacéutica y otras, desarrollando la bioeconomía y mitigando el cambio climático. La movilización y protección de los recursos forestales es de las pocas actividades económicas que realmente es capaz de crear y anclar empleo y por lo tanto población a entornos rurales, permitiendo luchar contra el desafío demográfico.

La madera y los productos forestales no maderables son materias primas estratégicas en el marco de la bioeconomía forestal (Estrategia Europea de Bioeconomía, nuevos mercados pujantes de productos naturales, como adhesivos de madera, bioplásticos o cosmética natural, con previsible incremento en la demanda de resinas naturales), es una actividad fundamental para el cuidado y protección del monte y la biodiversidad frente a las plagas y a los incendios forestales, que cada vez tiene mayor peligro de convertirse en GIF, por lo que contribuye de forma decisiva a la lucha contra el cambio climático desde la mitigación y la adaptación y se encuentra claramente alineada con los objetivos del Pacto Verde, y por último, y no menos importante, es una actividad que puede suponer un gran freno a la despoblación rural y fijación de población porque propicia el desarrollo rural y la cohesión territorial . En definitiva, la actividad forestal es muy importante para nuestros pueblos, que revitaliza nuestros entornos, tiene capacidad de fijar población en una zona con un gravísimo problema demográfico y de envejecimiento y contribuye al mantenimiento de nuestros pinares sanos y en buen estado.

Los planes estratégicos de la PAC desempeñarán un papel fundamental en la transición verde. En sus planes estratégicos de la PAC, los Estados miembros tendrán adoptar las medidas para lograr los objetivos generales y específicos de la PAC. Y hay que señalar que tres de los nueve «objetivos específicos» de la PAC 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. Medidas específicas para introducir en el plan estratégico español referidas al sector forestal.¹¹

Medidas específicas que podrían introducirse 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 análisis mejor de 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 en 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

¹¹ GARCIA ASENSIO, J.M.: De nuevo con la contratación pública de la enajenación de los aprovechamientos forestales, El Consultor de los Ayuntamientos, Revista Técnica Especializada en Administración local, núm.9, Madrid, Septiembre de 2020, págs. 61-74.

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.

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 silvicultor activo, como indiciariamente ha hecho la legislación de Galicia¹²). Los ecoesquemas deben remunerar las prácticas que vayan más allá de los requisitos mínimos medioambientales de la Unión Europea y deben ser flexibles para

¹² 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 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 fin de poder acceder a mayores apoyos e incentivos fiscales y, sobre todo, para poder beneficiarse en mayor medida de la PAC, tanto del Pilar I como del Pilar II.

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.

Un muy buen ejemplo, que puede servir de referente, que pueden ser dos Ordenes aprobadas por la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Orden de 4 de marzo de 2020, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas a incrementar el valor de los productos forestales y fomentar practicas forestales sostenibles en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 51, 13 marzo 2020) y Orden de 14 de abril de 2020 (DOE núm. 73, 16 abril 2020), por la que se regula el régimen de subvenciones destinadas a inversiones en tecnologías forestales, y para la transformación, movilización y comercialización de productos forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ambas, aprobadas aún bajo el marco la PAC 2015-2020, pero recogiendo medidas que muy fácilmente se pueden recoger de forma indiciaria en el Plan Estratégico Nacional para después recogerse en los PDR que se aprueben en nuevo marco de la futura PAC 2021-2027.

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 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 bioeconomía¹³. 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.

¹³ El Consejo de la UE ha destacado en enero de 2020 que uno de los objetivos clave es conseguir que la UE se dote de una bioeconomía circular no sólo para agricultores y ganaderos, sino también para los propietarios de bosques, dado que estos desempeñan un papel crucial a la hora de asumir los retos vinculados al cambio climático en Europa y en el mundo.

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 limpia¹⁴. 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 territorial¹⁵.

¹⁴ Téngase en cuenta que la biomasa se regula en el nuevo Reglamento UTCUTS como neutral en emisiones de carbono (en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS). El potencial de la bioeconomía cada vez va calando más. El 12 de marzo de 2020 se ha presentado la Red Europea de Biorregiones por la bioeconomía circular forestal, liderada por el País Vasco. El objetivo de esta Red es fomentar el desarrollo sostenible y la descarbonización de la economía a través de la promoción de la bioeconomía. Entre las iniciativas que propone es el aprovechamiento de la biomasa residual forestal para producir energía, térmica y eléctrica, esta iniciativa se encuadra tanto en las estrategias y políticas de descarbonización como en las de bioeconomía. Son fundadoras de la red Karelia del Norte (Finlandia), Renania del Norte-Westfalia (Alemania) y el País Vasco.

¹⁵ 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.

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 Regulatoras de la Convocatoria de los Contratos territoriales por Orden de la Consejería competente. 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,

3.2.2. Los Fondos de Recuperación

El Plan de recuperación para Europa, concebido para contribuir a la reparación de los daños económicos y sociales provocados por la pandemia de coronavirus, e iniciar la recuperación europea y preservar y crear empleo, incluye un nuevo instrumento de recuperación, *Next Generation EU*¹⁶, que contiene un refuerzo de los fondos disponibles para apoyar a los agricultores

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 2015-2020. 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".

Sobre esta figura del contrato territorial, como un esquema de Pago de Servicio Ambiental, puede consultarse: RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 24 (enero-abril), 2013, págs.82-127 y vid. RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm. 273, 2012, págs. 153-192.

Téngase muy en cuenta también, MUÑOZ AMOR, M. d. M.: El contrato territorial en la agricultura multifuncional, ed. Reus, 2017; AMAT LLOMBART, P. y MONFORT PERIS, R.: El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural, ed. Aranzadi, 2016, y GARCIA ASENSIO, J.M.: El contrato territorial en España aplicado al sector forestal, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Número 47, Septiembre – Diciembre 2020, págs. 127 a 171.

¹⁶ Este plan, que fue propuesto por la Comisión Europea, el 26 de mayo 2020, está basado en el aprovechamiento del pleno potencial del presupuesto de la UE. Con fecha de 21 de julio de 2020, los líderes de la UE alcanzaron el acuerdo sobre este plan de recuperación y sobre el marco financiero plurianual 2021-2027, marcando el camino hacia el final de la crisis y sentando las bases para una Europa moderna y más sostenible. Ahora llega el momento de las negociaciones con el Parlamento Europeo para ultimar con urgencia los textos normativos, que se prevén salgan adelante en otoño de 2020.

y las zonas rurales, en el proceso de recuperación y ejecución del Pacto Verde Europeo.

En efecto, las zonas rurales tendrán un cometido vital en la consecución de la transición verde y de los ambiciosos objetivos europeos en materia de clima y medio ambiente y, por ello, en el marco del instrumento *Next Generation EU*, la Comisión propone aumentar el presupuesto del Pilar II de la PAC con estos fondos.

El 7 de octubre de 2020, el Gobierno Español presentó el "Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia". Este plan contiene claramente una agenda verde; al menos el 37%¹⁷ de los recursos se destinarán a la descarbonización y la transición ecológica, reforzados por una transformación digital¹⁸. El plan se desarrolla en torno a cuatro líneas de trabajo: la transformación ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial y se contempla dentro del marco actual entre otras iniciativas la Agenda del Cambio, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se estructura en torno a diez políticas tractoras que van a incidir directamente en aquellos sectores ambientales y productivos con mayor capacidad de transformación de nuestro tejido económico y social. Entre estas medidas, por el objeto de este trabajo, destacamos:

- La Agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura. En esta política se concentra el 16% de los recursos y entre sus objetivos figuran la mejora de la habitabilidad de entornos urbanos y dar respuesta a las necesidades del entorno rural, manteniendo la población y fomentando el empleo.
- La segunda política, que recibirá el 12% de los recursos, se centra en impulsar las Infraestructuras y los ecosistemas resilientes, a través de proyectos como el Plan de Conservación y Restauración de Ecosistemas, o el Plan de Preservación de

¹⁷ La inversión será de 72.000 millones de euros de fondos europeos, es decir, alrededor de 26.000 millones que se destinarán a la Transición Ecológica. Para los proyectos de digitalización se destinarán el 33% de los fondos. Por otro lado, 59.000 Euros serán provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y 12.000 del fondo 'React-Eu'. De ellos, 27.000 millones se adelantarán en los próximos Presupuestos Generales del Estado para 2021. Estos fondos se tendrán que invertir en un plazo máximo de seis años, aunque en España este plan se pretende aplicar en el periodo 2021-2023.

¹⁸ Este plan permitirá la ejecución de 72.000 millones de euros de fondos europeos hasta 2023. Prácticamente gestionará en los próximos tres años el 50 % de los recursos con los que contará España derivados del Next Generation EU.

Infraestructuras Urbanas, Energéticas y de Transporte, entre otros.

- Para aprovechar el potencial de nuestro país para posicionarnos estratégicamente como líderes de la renovación energética se establece la tercera política tractora: la Transición energética justa e inclusiva, a la que se destinará el 9% de los recursos.
- La modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas, a lo que se destinarán el 17% de los fondos ante la necesidad urgente de apoyar el tejido empresarial y garantizar nuestra competitividad industrial.
- Modernización del sistema fiscal incrementando la progresividad y redistribución de los recursos para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible.

En lo que respecta al sector forestal, este nuevo plan supone una clara oportunidad. Pero es importante destacar que cualquier proyecto que aspire a entrar en él y a ser financiado debe llevar aparejada una serie de reformas, de modo que se genere un impacto real y que la actividad objeto del plan resulte reforzada y sostenible una vez terminado éste. Por ello meras inversiones para salvar una situación coyuntural seguramente no fueran admitidas si con ello no se contribuye a solucionar problemas estructurales de la actividad.

En concreto, en el marco de la política "2 Infraestructuras y ecosistemas resilientes" se incluye el componente número 4 "Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad" cuya gestión corresponde a la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del MITECO, que prevé territorializar una partida relevante para ser ejecutada por las Comunidades Autónomas. El MITECO ha considerado dentro del citado componente 4 la inversión denominada "Gestión Forestal Sostenible: Forestación, planificación y mejora de masas forestales".

Por tanto, con cargo a estos fondos se pueden incluir proyectos de actuación, relacionados con mejoras selvícolas, reforestaciones y planificación forestal, que podrán beneficiar al aprovechamiento forestal maderables y no maderables. Y, además de la posible financiación de estos proyectos, los fondos están abiertos también a través de los denominados "Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación", que consideran de forma específica el impulso a la bioeconomía a través del aprovechamiento sostenible de recursos endógenos, incluidos los forestales.

4. RECAPITULACIÓN, ALGUNAS PRECISIONES MÁS Y NOVEDADES SOBRE EL REGLAMENTO (UE) 2018/81 UTCUTS

España debe aprovechar la oportunidad histórica que supone la “nueva forma de trabajar” que permite a los Estados miembros diseñar 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. 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.

Recientemente se ha lanzado un conjunto de nuevas políticas transformadoras en torno a al Pacto Verde, como la actualización de la Estrategia de Bioeconomía, la Directiva de Plásticos de Uso Único, el nuevo Plan de Acción de Economía Circular, la Estrategia de “la Granja a la mesa” (Farm to Fork), la política Alimentaria 2030, la nueva estrategia forestal de la UE o la nueva Política Agrícola Común (PAC). Esta nueva visión política va a tener un impacto significativo en el despliegue de la bioeconomía en general y de los productos de base biológica, que inevitablemente van a formar parte de la estrategia de modernización de la economía de la Unión Europea, en la que los montes deben tener un papel protagonista.

Y, junto con ello, refuerza la potencialidad del sector forestal la aplicación del Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE (Reglamento UTCUTS).

La regulación climática está intrínsecamente ligada a los bosques, siendo éstos un eslabón vital en el ciclo del carbono. A través de la fotosíntesis, durante su crecimiento los árboles incorporan dióxido de carbono de la atmósfera en forma de materia viva, actuando así, como

sumideros de carbono. Esto confiere a los bosques, así como al sector del Uso de la Tierra, Cambios en el Uso de la Tierra y la Silvicultura (UTCUTS, y LULUCF, por sus siglas en inglés, *Land Use, Land Use Change and Forestry*) en el que se integran, un singular potencial para contribuir en la mitigación del cambio climático. Cuando además estos sistemas se gestionan con criterios de sostenibilidad, no sólo se garantiza el mantenimiento de numerosos servicios y funciones ecosistémicas igual de importantes como son la protección del suelo, la regulación del ciclo hidrológico o la conservación de biodiversidad; también se puede potenciar el secuestro de carbono, así como la permanencia del stock a largo plazo en los diversos almacenes forestales y en los productos y materiales resultantes. En efecto, se ha comprobado científicamente que las prácticas asociadas a la gestión forestal pueden contribuir de manera significativa a la fijación de carbono tanto en la vegetación como en el suelo.

Por todo ello, la Unión Europea parte de la consideración de que el sector UTCUTS puede ofrecer beneficios climáticos a largo plazo y contribuir así a que la Unión cumpla su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los objetivos climáticos a largo plazo del Acuerdo de París. El sector UTCUTS también proporciona materiales de origen biológico que pueden sustituir a los materiales fósiles o con altas emisiones de carbono y, por lo tanto, desempeña un papel importante en la transición hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

4.1. EL SECTOR UTCUTS Y EL NIVEL DE REFERENCIA FORESTAL

Para asegurar la contribución del sector UTCUTS al logro del objetivo de reducción de las emisiones de la Unión, de al menos un 40 %, así como del objetivo a largo plazo del Acuerdo de París, es necesario un sistema de contabilidad sólido. En este marco, la Comisión Europea ha aprobado el 28 de octubre de 2020 los niveles de referencia forestal (FRL, por sus siglas en inglés) para cada Estado miembro, tras un largo proceso de consulta y negociación y el Gobierno español ha aprobado la estrategia de descarbonización a largo plazo.

La necesidad de establecer estos Niveles de Referencia Forestal se recoge en el Reglamento UTCUTS (art. 8.4). Este Reglamento se complementa con el Reglamento UE-842/2018, conocido como "Reglamento ESR" (*Effort-sharing Regulation*), y juntos materializan el acuerdo alcanzado por los dirigentes europeos en 2014 de que todos los sectores deben contribuir al objetivo de reducción de emisiones para 2030 – incluido LULUCF que no se tenía en cuenta en los objetivos a 2020–, y

refrenda los compromisos adquiridos tras el Acuerdo de París, permitiendo su aplicación y poniendo de relieve el papel fundamental que desempeña el sector en los objetivos de mitigación del cambio climático a largo plazo. En este sentido, hay que recordar que el Acuerdo de París (COP 21) exige que las Partes adopten medidas para conservar y mejorar los sumideros y depósitos naturales de gases de efecto invernadero (GEI), de los cuales los bosques son su mayor exponente por su accesibilidad y por ser susceptibles de gestión.

A efectos de contabilidad de emisiones, las actividades económicas han sido clasificadas en tres categorías:

- Las sometidas al mercado de derechos de emisión, denominadas "Actividades ETS" (Emissions Trading System)
- Las correspondientes a sectores difusos, regulado por el Reglamento ESR.
- Las actividades correspondientes al sector UTCUTS.

Las únicas actividades económicas que pueden fijar CO₂ como consecuencia de su propia actividad son las correspondientes al sector UTCUTS, fundamentalmente por la capacidad que tienen los terrenos forestales de acumularlo en la biomasa leñosa y en los suelos, y la que consigue la industria de la madera al elaborar productos que lo mantienen durante décadas o incluso siglos. La actividad forestal podría ayudar a compensar las emisiones de la actividad agrícola y ganadera, e incluso conforme al artículo 7 del Reglamento ESR, compensar parte de las emisiones del resto de sectores difusos.

Esto supone un claro avance en el reconocimiento del sector forestal en su papel frente al cambio climático; puesto que, antes de aprobarse los reglamentos de 2018, las absorciones del sector forestal no podían ser contabilizadas ni compensar emisiones de otros sectores, y ahora se permite, aunque excluyendo aquellas absorciones que se entiendan resultado del crecimiento natural de las masas y de las prácticas de gestión pasadas. La cuantía de estas absorciones no explicables por mejora de la actividad forestal debe establecerse a través de los Niveles de Referencia Forestal (o FRL, por sus siglas en inglés).

Conforme al Reglamento, se tiene en cuenta dentro de la contabilidad del sector LULUCF las absorciones y emisiones que tengan lugar en las siguientes categorías de tierras:

- Tierra forestal gestionada

- Tierras forestadas
- Tierras deforestadas
- Pastos gestionados
- Cultivos gestionados
- Humedales gestionados (a partir de 2026, en el segundo periodo)

Entendiendo por tierra forestal gestionada, tierras pobladas con especies forestales arbóreas como manifestación vegetal dominante y que se ajusten a los siguientes parámetros: Fracción de cabida cubierta arbórea (FCC) ≥ 20 %, superficie mínima de 1 hectárea, y altura mínima de los árboles maduros 3 metros.

Este sistema de contabilidad da continuidad a los criterios metodológicos establecidos para el segundo periodo del Protocolo de Kioto basados en las actividades humanas, es decir sólo se contabilizan las absorciones o emisiones resultantes de la acción directa del hombre, independientemente del carbono que se fije en la vegetación por su crecimiento o regeneración natural. A estos criterios se suma además el concepto de la adicionalidad, por el cual solo se contabiliza el carbono resultante de un esfuerzo de mitigación mayor del que se venía aplicando hasta el momento.

Estas bases metodológicas que se han ido estableciendo con los años, han cristalizado dentro del Reglamento europeo en los Niveles de Referencia Forestal.

El propio reglamento define el FRL como «una estimación, expresada en toneladas equivalentes de CO₂ anuales, de la media anual de emisiones o absorciones netas derivadas de las tierras forestales gestionadas en el territorio de un Estado miembro en los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030».

El Reglamento indica que “cada Estado miembro se contabilizará las emisiones y las absorciones resultantes de las tierras forestales gestionadas, calculadas como las emisiones y absorciones de los períodos de 2021 a 2025 y de 2026 a 2030, menos el valor obtenido al multiplicar por cinco el nivel de referencia forestal del Estado miembro correspondiente” (Art.8.1. Reglamento UTCUTS).

Además, el reglamento establece un límite de esta contabilidad en el caso de que se produzca una disminución de los stocks: “Cuando el resultado del cálculo (anterior) sea negativo con respecto al nivel de referencia forestal de un Estado miembro, el Estado miembro en cuestión incluirá en sus cuentas de las tierras forestales gestionadas un total de absorciones netas que no sobrepase el equivalente al 3,5 % de las emisiones de dicho Estado miembro en el año o período de referencia establecido en el anexo III, multiplicado por cinco”. Y especifica que las absorciones netas resultantes de los almacenes de carbono de madera muerta y los productos de madera aprovechada, a excepción de la categoría «papel», no estarán sujetas a esta limitación (Art.8.2. Reglamento UTCUTS).

El Gobierno de España propuso – al igual que el resto de países- un FRL nacional a finales de 2018, dentro del Plan de Contabilidad Forestal Nacional, y su estimación se ha simulado asumiendo la continuación de las prácticas de gestión forestal aplicadas en el periodo 2000-2009, en las que se incluyen también las prácticas orientadas a la conservación.

Tras un proceso de revisión la Comisión Europea ha establecido el FRL para los estados miembros. Francia es el país al que se asigna un nivel más alto, con casi 55,4 MtCO₂eq, y Malta el que menos, si bien Dinamarca e Irlanda están incluso por debajo, pues se estima que sus tierras forestales gestionadas se han comportado como una fuente de emisiones. El FRL para el conjunto de la UE asciende a 336,9 Mt CO₂ eq, y el de España representa aproximadamente el 10%, por detrás de Francia, Suecia y Alemania. En concreto, el FRL para España en el periodo 2021-2025 se ha establecido en -32.833 kt CO₂ eq, de las que -29.303 ktCO₂eq corresponden a biomasa viva (89,25%) y -3.862 ktCO₂eq corresponden con los productos de la madera (11,8%). También considera las emisiones de N₂O y CH₄ por incendios forestales (330 ktCO₂eq) y quemas controladas (2 ktCO₂eq). Las disminuciones en los stocks de CO₂ provocadas por la quema de biomasa son computadas como parte de las variaciones de los depósitos de C de la biomasa.

El nivel definitivo representa un incremento del 6,9 %, respecto al propuesto por el Gobierno de España en diciembre de 2018, que se cifraba en -30.703 ktCO₂eq, fundamentalmente por haberse incrementado la contribución de los productos de madera, que han pasado de -1.732 a -3.862 kt CO₂eq, de hecho, la Comisión ha aceptado la cifra de fijación por los terrenos forestales propuesta por el Ministerio.

Las absorciones que realicen las tierras forestales gestionadas que sobrepasen el FRL se utilizarán para cumplir con la norma de deuda cero, por la cual las emisiones del conjunto del sector UTCUTS no pueden superar

el de sus absorciones, sobradamente cumplido en el caso de España, o dicho de otra manera, que el sector no se convierta en una fuente neta de emisiones. Se podría decir que busca un equilibrio entre las emisiones y las absorciones dentro del propio sector, lo que limita también la ambición en su función como sumidero.

El Reglamento UTCUTS también recoge un mecanismo de flexibilidad en caso de no cumplirse la norma de deuda cero y las tierras forestales gestionadas se conviertan en emisoras, por el que se permite a los Estados miembro compensar una parte de las emisiones.

¿Qué implica la existencia de un FRL?

Una vez introducido el sistema de contabilidad en relación con los niveles de referencia, surge una multitud de interrogantes sobre sus implicaciones y repercusiones: ¿Qué consecuencias tiene para el monte? ¿Qué implicaciones tiene para la gestión? ¿Cómo afecta al selvicultor?

Mientras la regulación de los sectores sometidos al régimen de comercio de derechos de emisión (energía e industria) tiene una incidencia directa para disminuir las emisiones de estos sectores, en el caso UTCUTS su regulación no supone ningún incentivo directo para mejorar sus sumideros, delegando en los países la posibilidad de asumir esta responsabilidad.

Además, el Reglamento permite una serie de mecanismos de flexibilidad a los Estados miembros para cumplir con sus compromisos climáticos, la principal como ya se ha comentado, equilibrar las emisiones de una categoría de tierra con las absorciones en otra dentro del sector UTCUTS, pero además abre la puerta a utilizar las absorciones de las categorías de tierras forestadas, tierras deforestadas, cultivos gestionados y pastos gestionados para apoyar en la mitigación de otros sectores difusos (hasta un máximo de 29,1 Mt CO₂ eq para todo el periodo 2021-2030), e incluso traspasarlas a otro estado miembro. También permite contabilizar las absorciones netas del primer periodo en el segundo período de cumplimiento.

La existencia de estos mecanismos de flexibilidad hace que los bosques, sean en primer lugar una solución fácil y accesible para compensar las emisiones de la agricultura (difícilmente mitigables en su totalidad), pero también podrán servir para compensar las emisiones del resto de sectores difusos (transporte, edificación, ganadería, etc.).

En lo que respecta la administración forestal, el FRL es una referencia a nivel nacional que no se desagrega a nivel autonómico, por lo que tampoco tendría una incidencia directa en la gestión que realizan las Comunidades Autónomas para alcanzar ningún objetivo, aunque estemos todos de acuerdo y aceptemos la necesidad de seguir realizando la mejor gestión forestal sostenible posible.

La regulación tampoco impide aumentar temporalmente la intensidad de los aprovechamientos, siempre que sea compatible con el objetivo del Acuerdo de París y que la Unión Europea cumpla colectivamente su compromiso de no incurrir en deudas. Atendiendo a las estructuras de edad, el envejecimiento de los bosques en Europa exigirá un mayor aprovechamiento a corto plazo, mientras que se espera que su crecimiento disminuya ligeramente.

El FRL también abarca a los productos de la madera, por lo que indirectamente se fomentará el uso de productos forestales tanto por su capacidad de secuestro de carbono, como de sustitución de otros productos basados en hidrocarburos o que requieran altas cantidades de energía para su fabricación.

En cuanto a la biomasa destinada a fines energéticos, le es de aplicación el concepto de "oxidación instantánea", es decir, se considera que el total de carbono almacenado en los productos de madera aprovechada para este fin se vierte a la atmósfera en el momento de la recolección. En este sentido y a diferencia de los productos de madera indicados anteriormente, estos aprovechamientos si se contabilizan como emisiones por lo que el reglamento desincentivaría indirectamente su utilización al promover una disminución de los stocks de carbono. No obstante, hay que señalar su interés como recurso de proximidad y su efecto sustitutivo de otras fuentes de energía también emisoras.

En relación a las repoblaciones es esperable que estas aumenten por varios motivos. En la Unión Europea el sector UTCUTS ha sido un sumidero neto de GEI relativamente estable, pero las proyecciones que presenta la Comisión muestran que, con el aumento de la demanda de madera y biomasa, combinado con el envejecimiento de la estructura de los bosques, este sumidero de carbono podría correr el riesgo de disminuir.

Esto implica cierta preocupación política, ya que el objetivo de temperatura del Acuerdo de París exige alcanzar y mantener un balance neutro de emisiones antropogénicas mundiales de CO₂ entre 2050 y 2075, y emisiones negativas (es decir, la eliminación de CO₂ de la atmósfera) para finales de siglo, lo que favorece lo que favorece los trabajos de forestación y

reforestación. Además, el sistema de contabilidad favorece las repoblaciones para utilizar sus absorciones en compensar las emisiones del resto de sectores difusos. La creación y fomento de mercados voluntarios de carbono también podrán constituir un importante acicate.

En resumen, el propósito del FRL no es restringir las futuras prácticas forestales en los Estados miembros, ni fijar un umbral que deba cumplirse o mejorarse, y aunque el propio sistema pueda incentivar o desincentivar determinadas líneas en el sector, deja en manos de los estados el fijar y regular los objetivos y esfuerzos a realizar en materia forestal y cambio climático.

El aumento de fijación de CO₂ por encima del nivel de referencia, se podrá conseguir mediante el incremento de las existencias de biomasa por hectárea dinamizando la gestión, y mediante el incremento de las cortas de madera y productos derivados. Incrementar el ritmo de repoblación constituiría un sistema "paralelo" para aumentar las absorciones.

En este marco, el Gobierno ha aprobado la "Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo" (ELP) el 3 de noviembre de 2020, que marca la senda para alcanzar la neutralidad climática en 2050. En este documento y en sus anexos se dedican apartados específicos sobre los "Sumideros naturales de carbono" en el que indican las proyecciones a 2050 y los objetivos a cumplir en materia de bosques y clima.

La estrategia fundamentalmente se centra en la reducción de emisiones en todos los sectores económicos, mediante acciones de mitigación, que debieran permitir una reducción para 2050 del 90%. El 10 % restante, debido principalmente a la agricultura, se espera que sea compensado con los sumideros naturales y fundamentalmente con las absorciones que realizan de los bosques.

No obstante, habrá que tenerse en cuenta que el sistema de contabilidad contenido en el Reglamento UTCUTS muy previsiblemente será modificado. El 19 de octubre 2020 se aprobó el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2021, en el que se incluye una revisión del Reglamento UTCUTS para el segundo trimestre 2021, en el que se pretende incluir una evaluación de los efectos.

Como conclusión, ha de remarcarse la importancia de los bosques y su gestión en la lucha contra el cambio climático, hoy por hoy las "tecnologías" más factibles y rentables para eliminar el carbono de la atmósfera, en comparación con otras tecnologías de captura y almacenamiento del carbono que siguen sin ser viables técnica y/o económicamente. Pero además es que nuestras masas forestales son mucho

más que un modo de fijar CO2 (biodiversidad, servicios ambientales, cultura, patrimonio, economía, etc.), por lo que un apoyo político firme y decidido en la gestión forestal sería de ayuda para paliar las problemáticas que rodean el mundo rural y su abandono. Es tiempo de redirigir la mirada al bosque y poner en valor todas las posibilidades que nos ofrece, tanto medioambientales como económicas y demográficas, para liderar la transición hacia ese nuevo modelo de desarrollo verde, más limpio, responsable y sostenible, que exige la UE y que ningún otro Estado miembro está en mejor disposición de emprender y liderar.

5. BIBLIOGRAFÍA

AMAT LLOMBART, P.; MONFORT PERIS, R. *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*. Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi, 2016.

DE GATTA SÁNCHEZ, D. F. El Octavo Programa Ambiental de la Unión Europea: la propuesta de decisión de 14 de octubre de 2020. *La Ley Unión Europea*, n. 87, diciembre 2020.

GARCIA ASENSIO, J.M. De nuevo con la contratación pública de la enajenación de los aprovechamientos forestales. *El Consultor de los Ayuntamientos, Revista Técnica Especializada en Administración local*, n. 9, septiembre de 2020, pp. 61-74.

- El contrato territorial en España aplicado al sector forestal, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 47, septiembre – diciembre 2020, pp. 127 a 171.

MUÑOZ AMOR, M. d. M. *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*: Madrid: Reus, 2017.

RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el *Green New Deal* y la nueva PAC 2021-2027. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 47, septiembre – diciembre 2020, pp. 23 a 71.

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

- Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 24, enero-abril 2013, pp.82-127.