

La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

SUMARIO: 1. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 2. NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN FAVOR DE LOS BOSQUES PARA 2030. 2.1. 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 NUEVA PAC (2023-2027). LA ARQUITECTURA AMBIENTAL. 3.1. Plan estratégico de la PAC. 3.2. Pilar I (Pagos básicos, condicionalidad y ecoesquemas o ecoregímenes). 3.3. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima. 3.4. Momento en el que estamos. 4. EL PLAN ESTRATÉGICO DE ESPAÑA. 5. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático, así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las posibilidades que presenta la Estrategia Forestal de la UE (2030) y la Nueva PAC 2023-2027 para movilizar el enorme potencial de los montes como escudo en la lucha contra el cambio climático y como motor de impulso económico en las zonas rurales, siendo más que nunca ahora necesario que estén necesariamente presentes en los programas de reconstrucción tras el COVID-19.

ABSTRACT: Forest lands play a major role in facing the challenges of Climate Change, as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. Based on this assumption, this paper analyzes the possibilities presented by the EU Forestry Strategy (2030) and the New CAP 2023-2027 to mobilize the enormous potential of forests as a shield in the fight against climate change and as an engine of economic impulse in rural areas, being now more than ever necessary that they are necessarily present in reconstruction programs after COVID-19.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático. Gestión forestal sostenible. Sector UTCUTS. Desarrollo rural. Plan Estratégico. Recursos forestales no maderables.

KEYWORDS: Climate Change. Sustainable forest management. LULUCF sector. Rural development. Strategic Plan. Non-timber forest resources.

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

Los montes son el único sector nombrado en la COP 21 como estratégico en la lucha contra el Cambio Climático desde la mitigación y la adaptación (vid. M. Sarasíbar Iriarte, 2016). Así ha sido reconocido en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 (2021) y en Nuevo Pacto Verde (Green New Deal) (2019), que prevé en el gran apartado de "Acción por el Clima: Descarbonización de la economía", la adopción de medidas legislativas, entre las que se incluye: 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, sobre uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (D. Fernández de Gatta Sánchez, 2020). De acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/841 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 (B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, 2019).

En efecto, los montes constituyen una de las herramientas más importantes para lograr el compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. Es más, 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. 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. Pero también proporcionan 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. Esta 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. 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 dentro de la bioeconomía forestal (B. Bertrand, 2019) ofrecen cobeneficios 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 (M.G. Gómez-Zamalloa, 2015).

Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional de los montes 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 (vid. sobre la nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales (D. Fernández de Gatta Sánchez, 2021). Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva

para aminorar la incidencia de incendios forestales. En España, sobre todo, el potencial del bosque mediterráneo es altamente inflamable debido a que se halla a medio camino de los procesos de regeneración natural en condiciones iniciales y, en muchos casos, no hay ecosistemas forestales maduros. Y para favorecer la regeneración natural y promover masas más maduras, la única herramienta es gestionar el bosque (I. Pérez-Soba Díez del Corral, y C. Jiménez Shaw, 2019).

No obstante, la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal y la mayoría de los montes no cuentan con un instrumento de gestión forestal. Esta situación se ve agravada por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España (una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional). A pesar de su exigencia legal (art. 33 Ley Básica 43/2003, de 21 de noviembre, de montes) la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono, lo que constituye una auténtica bomba de cara a los incendios forestales. Un bosque sin gestionar tarde o temprano arde.

Hasta la fecha, el montante mayor en materia de incendios forestales se destina a la extinción y no a la prevención mediante la gestión forestal, que cada vez con mayor frecuencia se convierten en grandes incendios forestales (GIF), y fuera de temporada. El cambio climático se nota ya en los 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).

El concepto de Gestión Forestal Sostenible se basa en tres pilares: económico, social y ambiental. Estos pilares se tratan a menudo como elementos separados. Sin embargo, para que una política sea verdaderamente sostenible, los tres componentes deben trabajar en sinergia. Una actividad económicamente rentable eventualmente fallará si los recursos en los que se basa se degradan. Y muchas estrategias de protección ambiental no tendrán éxito a largo plazo, a menos que promuevan el uso rentable y sostenible de los recursos.

En este sentido, la ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, en su Exposición de Motivos expresamente afirma que “alcanzar la neutralidad climática requiere de una política firme y coordinada, así como de las inversiones necesarias, para la conservación y mejora de la biodiversidad, y de los stocks de carbono en nuestros montes y masas forestales, humedales y en las superficies de usos agropecuarios”.

Del mismo modo reconoce que “la política agraria común, la de desarrollo rural y la forestal son clave para alcanzar el objetivo de neutralidad climática, por lo que la ley en su art. 25 establece que “El Gobierno incorporará en la aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas en materia de política agraria y de desarrollo rural, y en el Plan Forestal Español, medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales y para facilitar la preservación de los mismos, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas”. Y, en la misma línea, se recoge la necesidad de incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente los del sector agrario y forestal. Para ello, junto con su identificación, evaluación y seguimiento se fomentarán sus cobeneficios como motor de desarrollo de las zonas rurales.

Con todo lo expuesto no hay que olvidar nunca que España es un país con una gran riqueza forestal (después de Suecia y Finlandia es el tercer Estado que más superficie forestal arbolada tiene en la Unión Europea), pero, ¿estas expectativas recogidas en la Ley 7/2021 podrían concretizarse con la nueva PAC 2023-2027?

Para responder a esta pregunta, antes de adentrarnos en la Nueva PAC 2023-2027 hay que tratar la Nueva Estrategia Forestal Europea para 2030 (16 de julio 2021) dado que dicha Estrategia marca la política y acciones forestales que serán recogidas en la Nueva PAC para su financiación. De hecho, la Nueva Estrategia Forestal Europea es fruto de un planteamiento común entre las políticas de Agricultura y Medio Ambiente.

2. NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN FAVOR DE LOS BOSQUES PARA 2030

2.1. 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. 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. Y por ello, era muy esperanzador.

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 selvicultura “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”.

El 16 de julio de 2021 se aprobó la Comunicación de la Comisión, de 16 de julio de 2021, titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030». Dicha Estrategia constituye uno de los pilares del Pacto Verde Europeo y se basa en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Esta Estrategia se incluye en el paquete de medidas propuesto para lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. También ayuda a la UE a cumplir su compromiso de aumentar las absorciones de carbono a través de los sumideros naturales de conformidad con la Ley del Clima y que se llevará a la práctica mediante las medidas establecidas en el paquete <<Objetivo 55>>. La Estrategia aborda conjuntamente los aspectos sociales, económicos y medioambientales, y pretende garantizar la multifuncionalidad de los bosques de la Unión Europea. No obstante, ha de señalarse que se separa de la posición del Parlamento que antes se ha expuesto de septiembre de 2020. La pausa obligada por la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un cambio relevante en el enfoque, hacia un concepto de gestión forestal estática y un mayor peso para el que se considera el proyecto estrella del Nuevo Pacto Verde: la Estrategia de [Biodiversidad](#) de aquí a 2030, en la que se establece la [protección](#) de al menos el 30% de los ecosistemas terrestres y marinos en la UE, someter al 10 % de los [bosques](#) europeos a una estricta [protección](#) o repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio. La consecuencia es que [nueva Estrategia forestal de la UE para 2030](#), podría decirse que tiene dos almas, que lleva contradicciones internas. Por un lado, asume una perspectiva ambiental, asumiendo acríticamente el grueso de lo previsto en la [Estrategia de Biodiversidad](#) (que sigue la perspectiva de la acción climática sobre los bosques enfocada principalmente desde la conservación, sobre la base de modelos inertes que separan los bosques y su gestión, de las cadenas de valor de los productos forestales , debido principalmente a que el relato forestal internacional se centra en la deforestación y pérdida de biodiversidad) y, al mismo tiempo, asume la importancia de la gestión forestal y de los recursos forestales para la

[bioeconomía](#) y su rol clave para las [zonas rurales](#) y el empleo. No se parte de un concepto "sano" y real de la gestión forestal. La gestión forestal activa incluye el cuidado del recurso natural, contamos con legislación vigente en Europa y España que minimiza los riesgos de malas prácticas forestales (a estos efectos, juega un papel muy importante la Certificación Forestal, vid. F. García-Moreno Rodríguez (2021).

La Estrategia apuesta, por primera vez, por el uso en cascada y la preferencia de usos de largo plazo, como la madera en la construcción, en detrimento de la [biomasa](#) y de los productos de las biorrefinerías (textiles, bioplásticos, bioquímicos) que pueden alcanzar incluso una mayor aportación de sustitución que la madera en la construcción. Los materiales y productos sostenibles de madera almacenan carbono durante todo su ciclo de vida útil lo que les convierte en el material ideal para la construcción sostenible y "climáticamente neutra", en sustitución de materiales más contaminantes como el acero o el hormigón. De tal forma, la Estrategia propone "promocionar la bioeconomía forestal para productos de madera de larga duración". Al mismo tiempo que propone el aprovechamiento de biomasa como prevención de incendios, fines energéticos y gestión sostenible de los montes y "garantizar el uso sostenible de los recursos derivados de la madera para la bioenergía". La bioenergía producida con biomasa forestal es actualmente la principal fuente de energía renovable en la UE (téngase en cuenta que la biomasa se regula en el Reglamento UTCUTS como neutral en emisiones de carbono, en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS). Sin embargo, la Estrategia se manifiesta en contra de que se utilicen "árboles enteros" para producción de energía y establece un uso en cascada: primero para productos madereros de larga duración y después, en quinto lugar, el uso para bioenergía. Ello supone el establecimiento de unas medidas restrictivas en lo referido a la gestión forestal (que pueden suponer en última instancia, cercenar la cadena forestal) para amplios territorios poco poblados –justo los más forestales– sin abordar el efecto territorial regresivo que pueden provocar para el ámbito rural forestal frente a las ciudades.

En la misma línea, la nueva Estrategia forestal de la UE prevé el desarrollo de sistemas de pago a los propietarios y gestores forestales a cambio de la prestación de servicios ecosistémicos, como la función de sumidero de carbono, para supuestos como el mantenimiento de algunas partes de sus bosques intactas, ¿referido solo a bosques primarios? Por su excepcionalidad, parece que subyace la idea de ampliar la medida a masas forestales antropizadas, donde se pretende que no se pueda realizar ningún aprovechamiento (¿volvemos al concepto de monte como florero?) ¿Y con

esta visión estática del monte se garantizaría la conservación del sumidero de carbono? ¿Es que, acaso está garantizado que ese bosque no resulte dañado por fenómenos naturales (viento, fuego, nieve) que lo dañe y libere el carbono? De tal forma, se prevén pagos por “no tocar” pero no por gestionar, la selvicultura de carbono queda en segundo plano. Parece que se ha optado más por un concepto estático que dinámico de los bosques, no apostando por una gestión forestal activa, como si en el fondo se desconfiara de la gestión forestal (cuando se ha demostrado que la gestión forestal optimiza la plurifuncionalidad del monte y su capacidad como sumidero de carbono, S. De la Cruz, R. Calama, G. Montero, A. Rubio, 2016 y C. Herrero; D. Rodríguez-de-Prado, 2017; J.F. Martínez Fernández, 2016, y R. Martínez, E. Jordán, M. Velamazán y F. Martínez-Fernández, 2017). Este planteamiento, desde luego, lastra la multifuncionalidad del monte. En esta línea, la medida de repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio ¿es para que luego sin gestión forestal se mantengan en perfecto estado?

Bajo estas medidas subyace ese concepto de “adicionalidad” que sólo se considera que una medida es una acción climática cuando “solo se destina a la mitigación”, esto claramente no encaja con una gestión forestal multifuncional. Este planteamiento, además, claramente dificulta la conceptualización de “cobeneficios” las externalidades ambientales que genera un selvicultor con la gestión forestal multifuncional que realiza (reconocido en los arts. 4 y 65 de la Ley Básica 43/2003, y sobre concepto de externalidad ambiental o servicio ambiental, art. 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, vid. R. Martín Mateo, 2002 y F.J. R. Plaza Martín, 2001). Lo que es claramente disfuncional, pues la consecuencia es que estas externalidades son “gratis” y desincentivan la gestión forestal. Lo efectivo es que el enfoque fuera justo al revés.

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

Pero quizás, el mayor reproche que se le puede hacer a la Estrategia es que no aborda el sector forestal de forma conjunta, y lo que es peor, no se abordan de forma conjunta todos los servicios ecosistémicos asociados a los bosques. No existe un enfoque integral de los bosques como “algo valioso

en sí mismo". Quizás ello se debe a la ausencia de política forestal Europea pero, por otro lado, la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 es más expansiva que las anteriores Estrategias Forestales Europeas y en algunos aspectos plantea una política de restricciones. Todo ello nos puede llevar a una cuestión clave, que es la base competencial de la Comisión Europea para establecer esta política de restricciones. No existe una política común de la Unión para los bosques y el sector forestal, que son competencia de los estados miembros. No obstante, la UE y los estados miembros en lo que respecta a los bosques, cuenta con una serie de competencias compartidas con los estados miembros en materia de bosques, en particular en los ámbitos del clima, el medio ambiente y la agricultura, que la Unión ejerce respetando el principio de subsidiariedad. Los bosques son responsabilidad de los estados miembros, no obstante, los artículos 191 y 192 del Tratado de la UE permiten proponer acciones a la Unión Europea respetando sus competencias. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la UE confirmó en 1999 que la protección de los bosques entra dentro del ámbito de aplicación de la base jurídica de la UE en materia medioambiental. La Comisión ha ejercido esta competencia medioambiental en relación con los bosques y la silvicultura aprobando normas como la Directiva sobre hábitats, el Reglamento sobre la madera, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en la política climática y la Directiva sobre energías renovables. Pero lo cierto es que cada vez se hace más evidente la necesidad de que la UE asumiera estas competencias en materia forestal.

3. LA NUEVA PAC (2023-2027). LA ARQUITECTURA AMBIENTAL

La nueva PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la [gestión forestal](#) (otros fondos de [financiación](#) son la política de cohesión, los proyectos [LIFE](#) y Horizonte [Europa](#) o los programas de cooperación transfronteriza de la UE ([Interreg](#))). La nueva PAC ha introducido un cambio profundo en el diseño de sus instrumentos, ha pasado de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a la consecución de unos objetivos generales. Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC». Este nuevo planteamiento ha ofrecido a los estados miembros, en especial a España, como potencia forestal, una mayor flexibilidad para diseñar intervenciones relacionadas con los bosques en función de las necesidades y especificidades nacionales y para reducir los trámites administrativos, al tiempo que vincula

el Pacto Verde Europeo, las políticas forestales nacionales y la legislación medioambiental y climática de la UE y garantiza un enfoque sinérgico entre ellos. Además, las [recomendaciones a los estados miembros sobre los planes estratégicos de la PAC](#) para el período 2023-2027, así como la Nueva Estrategia Forestal, han contribuido a que los bosques estén presentes en el diseño de la nueva PAC. La Comisión Europea ha defendido constantemente el mensaje de que la agricultura y la silvicultura son sectores claves en la transición hacia una economía baja en carbono y respetuosa con el clima. Son los principales sectores que mantiene nuestras áreas rurales vibrantes y sostenibles. Este mensaje ha sido reforzado por los recientes acuerdos internacionales, en particular el acuerdo climático de París (COP 21) y en la Agenda 2030 (ODS). Y este enfoque es el que legitima el mantenimiento de una Política Agraria Común que concita la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea. Pero, ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC?

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

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

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

- a) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;
- b) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

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

- a) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible;
- b) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química;
- c) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes;

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

3.1. PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC» (PEPAC), 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 reduce sustancialmente. Este cambio ofrece 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.

3.2. PILAR I (PAGOS BÁSICOS, CONDICIONALIDAD Y ECOESQUEMAS O ECOREGÍMENES)

La PAC es una política agraria, no es una política forestal, y por ello, los montes no se contemplan en el Pilar I. Y, además, nunca ha sido un instrumento de Política Forestal porque la UE no tiene competencia forestal comunitaria. Esta es la razón de la exclusión de los bosques del Pilar I de la PAC. No obstante, dada la relevancia de los montes y del papel del selvicultor, en línea con la evolución expansiva de la política forestal europea, hasta que no exista un instrumento de financiación propio para el sector forestal, se deberían incluir los montes también en el Pilar I, en este sentido, debería reconocerse la figura del selvicultor activo con una explotación forestal debidamente inscrita en un registro regulado (el FEGA

podría ser clave para este cambio hacia una gestión selvícola más profesional con un Plan de Negocio). Así indiciariamente lo ha regulado la legislación de Galicia (Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que entró en vigor el 1 de enero del 2019, que establece la figura del silvicultor activo y un registro voluntario de los mismos).

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

La condicionalidad es un sistema que vincula los pagos directos de la PAC por superficie y animal con una serie de obligaciones. 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 o en Directivas y Reglamentos no pertenecientes a la PAC relativas al cambio climático, el agua, el suelo y la biodiversidad o los paisajes, como la «Directiva sobre los nitratos».

Además de la condicionalidad, se introducen los ecoesquemas o ecoregímenes (viene a sustituir el concepto de *Greening* o Pago Verde, que rige en la PAC 2015-2020. Vid. B. Rodríguez-Chaves Mimbreno, 2014). Los ecoesquemas son un nuevo régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima mediante complementario al pago directo. Los estados miembros deberán poner a disposición de sus agricultores uno o más ecoesquemas (podrían aplicar varios si lo desean), pero los agricultores tendrán la libertad de participar o no. Los estados miembros decidirán el contenido de sus ecoesquemas, así como cuánto dinero gastarán en ellos. Los requisitos establecidos en un régimen determinado deberán ir más allá de los relativos a la condicionalidad.

Al estar incluidos estos ecoesquemas en el Primer Pilar, los selvícultores, que no tiene derecho al pago básico (por no ser agricultores o ganaderos inscritos en los registros de las administraciones agrarias), no tienen la posibilidad de beneficiarse de esta parte de los fondos. Y este planteamiento es una importante rémora para la gestión y conservación de los terrenos forestales. La inclusión de los montes en el Pilar I podría suponer un gran incentivo para que muchos propietarios forestales den el paso para pasar a ser gestores forestales.

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

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

El segundo pilar de la PAC —ayuda al desarrollo rural— ofrece una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima en los que se pueden incluir claramente los montes.

El Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) establece para las intervenciones en el desarrollo rural, los principios aplicables a toda la Unión Europea, en particular referidos a los requisitos básicos para que los estados miembros apliquen los criterios de selección. Sin embargo, los estados miembros tienen un margen amplio para fijar condiciones específicas de acuerdo con sus necesidades. Los tipos de intervenciones para el desarrollo rural incluyen pagos por compromisos medioambientales y climáticos, y otros compromisos de gestión que los estados miembros deben apoyar en sus territorios, de conformidad con sus necesidades nacionales, regionales o locales específicas. Los estados miembros deben conceder ayudas a los agricultores y otros gestores de tierras que suscriban voluntariamente compromisos de gestión que contribuyan a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, así como a la protección y mejora del medio ambiente, como los relacionados con la calidad y la cantidad de los recursos hídricos, la calidad del aire, el suelo, la biodiversidad y los servicios relacionados con los ecosistemas, incluidos los compromisos voluntarios en el marco de Natura 2000 y el apoyo a la diversidad genética (vid. considerando 71). Y, dentro de esas ayudas para los compromisos de gestión se establece que se pueden incluir pagos “para otros tipos de intervenciones en favor de sistemas de producción respetuosos con el medio ambiente, como los servicios silvoambientales y climáticos y la conservación de los bosques; primas para bosques y el establecimiento de sistemas agroforestales” (vid. considerando 72). Dicho tipo de pagos solo debe cubrir los costes adicionales y el lucro cesante que resulten exclusivamente de los compromisos que vayan más allá de la base de referencia que constituyen las normas y requisitos obligatorios establecidos en el Derecho nacional y de la Unión, así como la condicionalidad, tal como se establece en el plan estratégico de la PAC. Los compromisos relacionados con dicho tipo de intervenciones deben poder asumirse durante un período anual o plurianual preestablecido, que puede exceder los siete años cuando esté debidamente justificado.

Además, expresamente se dispone que las intervenciones relativas a la silvicultura deben contribuir a la aplicación de la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030» y, si procede, a incrementar el uso de sistemas agroforestales. Así mismo, deben basarse en los programas forestales nacionales o subnacionales de los estados miembros (el de España para 2030 aún no ha sido aprobado) y deben fundamentarse en los compromisos derivados del Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS y los contraídos por las Conferencias Ministeriales sobre protección de bosques en Europa. Las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad, y pueden comprender el desarrollo de zonas forestales y la gestión sostenible de los bosques, incluida la forestación de tierras, la prevención de incendios y la creación y regeneración de sistemas agroforestales; la protección, la recuperación y la mejora de los recursos forestales, teniendo en cuenta las necesidades de adaptación; las inversiones para garantizar y mejorar la conservación y resiliencia de los bosques, así como la prestación de servicios climáticos y servicios de ecosistemas forestales, y las medidas e inversiones en apoyo de la energía renovable y la bioeconomía.

Por lo tanto, para acceder a estas ayudas del Pilar II los montes tienen que estar ordenados. Esta exigencia queda reforzada en el art. 73.2 del mismo Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027), que regula las inversiones, al disponer que: “En el caso de las explotaciones que superen cierto tamaño, que los estados miembros determinarán en sus planes estratégicos de la PAC, las ayudas al sector forestal estarán supeditadas a la presentación de la información pertinente procedente de un plan de gestión forestal o de un instrumento equivalente que se ajuste a la gestión forestal sostenible, tal como se define en las directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa adoptada en la Segunda Conferencia Ministerial sobre protección de los bosques de Europa celebrada en Helsinki los días 16 y 17 de junio de 1993”.

Frente a estas exigencias, en España tenemos una gran asignatura histórica pendiente y es que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal. La Ley 21/2015, por la que se modificó la Ley Básica de Montes introdujo un cambio en la regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, modifica el art. 33.5, flexibilizando el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre en qué supuestos será obligatorio que los montes privados no protectores y públicos no catalogados cuenten con un instrumento de gestión. Sólo la Ley 21/2015

mantiene la obligatoriedad de ordenación para los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores, es decir para los montes que cumplen una función de utilidad pública (art. 33.2). Desde luego, no se puede considerar que fuera la mejor medida, la solución ayer y hoy no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que, por otro lado, prevé la propia Ley 21/2015, modificación del art. 63.3). Junto con lo con lo anterior, se regularon las fórmulas de "planificación subsidiaria" o "Sistemas de Adhesión"(adhesión por parte del titular del monte a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado por la Comunidad Autónoma, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada), incorporadas en la normativa autonómica de última generación, se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan (nuevo apartado 4 del art. 32 LM). Y no es claro que esta planificación subsidiaria tenga la entidad suficiente para que un monte pueda acceder a las ayudas de la PAC con todos los requisitos que la propia PAC establece, por ejemplo, que "las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad".

Dentro de las medidas forestales correspondientes a los 9 Objetivos Específicos, que pueden ser incorporadas en el Plan Estratégico, el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) regula las que siguen:

En lo que corresponde al Objetivo Específico d) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible:

- Producción sostenible de energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura;
- Energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura y de otras fuentes renovables: inversiones subvencionadas en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (en megavatios);
- Tierras forestadas: superficie subvencionada para forestación, agrosilvicultura y recuperación, con datos desglosados;

- Ayudas a la inversión destinadas al sector forestal: inversión total para mejorar el rendimiento del sector forestal.

En lo que corresponde al Objetivo Específico e) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química:

- Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas”.

En lo que corresponde al Objetivo Específico f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes:

- Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible;
- Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas;

3.4. MOMENTO EN EL QUE ESTAMOS

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

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

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

Una versión inicial del Plan Estratégico está disponible desde el día 30 de noviembre de 2021 en la web del ministerio para consulta de todos los interesados, en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica. Tras los ajustes que puedan derivarse de todas las observaciones y alegaciones recibidas en el marco de la fase de Información Pública y de evaluación ambiental y de las propias observaciones de la Comisión, España propondrá un texto definitivo del Plan Estratégico.

Al mismo tiempo, está en tramitación un Anteproyecto de Ley que establece las normas para la aplicación y gestión de la nueva PAC en España, con el objetivo de posibilitar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional. La nueva orientación de la PAC con el diseño de los planes estratégicos nacionales hace necesario disponer de las adecuadas herramientas que permitan una aplicación armonizada de todas las medidas incluidas en el mismo.

4. EL PLAN ESTRATÉGICO DE ESPAÑA

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

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

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

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

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

No se han incluido medidas forestales en lo referente al Objetivo Específico: Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.

En cambio, sí se han incluido medidas forestales en la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 8: Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

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

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

Asimismo, se han incluido las siguientes medidas:

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

5. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Los montes cada vez tienen más peso en la política comunitaria pero no tienen un instrumento propio. La PAC es una política agraria, no es una política forestal y, en consecuencia, los aspectos forestales que se recogen en la PAC tienen un claro carácter accesorio y complementario. No contempla el sector forestal como un todo sino como algo accesorio a lo agrario. Además, al incluirse los montes en el segundo Pilar los fondos de los que se pueden beneficiar son sensiblemente menores que los destinados a la agricultura. El principal montante de financiación se va al Pilar I.

Dada la evolución que ha tomado la PAC, no se vislumbra grandes posibilidades en la PAC para posibilitar una gestión sostenible de los montes. El contexto de la PAC va a ser cada vez más restrictivo en cuanto recursos y el montante principal cada vez más se va a concentrar en el Pilar I (pagos directos) porque la capacidad de presión que tiene el sector agroalimentario es mucho mayor que la del sector forestal (lo mismo ocurre para la gestión y conservación de la Red Natura 2000).

Por ello, hay que abogar para que en un futuro el sector forestal se financie por instrumentos que estén fuera de la PAC. Por dos vías: o bien demandar a la UE una política forestal común en el marco del Pacto Verde Común o bien concentrar todos los esfuerzos en la política de cohesión, cuyos fondos serán cada vez más cuantiosos (como el FEDER).

En la coyuntura actual, dentro de estos fondos complementarios para los montes hay que incluir los fondos *Next Generation*. El 7 de octubre de 2020, el Gobierno Español presentó el "Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia". En dicho plan, 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".

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, se puede afirmar que las intervenciones adoptadas no parten de la consideración del sector forestal como un todo sino como algo accesorio a considerar para la mejora de la agricultura, la lucha contra el cambio climático y la regulación del clima, o la conservación de otros recursos naturales como las aguas continentales (disponibilidad y calidad de las aguas) y la protección de suelos. Parece que las múltiples funciones que ofrecen los montes a la sociedad impiden que sean valorados como un fin en sí mismos, como ocurre con otros recursos naturales como el agua o el aire.

Dar un impulso al sector forestal supondría estar un poco más cerca de la ansiada reducción de emisiones de CO₂ para el año 2050 –objetivo del Acuerdo de París–, así como también decrecería el riesgo de incendios y plagas, al mismo tiempo que permitiría la progresiva implantación de la bioeconomía forestal, potenciando productos forestales no maderables como la resina. La resina natural es una materia prima renovable estratégica por su versatilidad para la sustitución de las materias primas derivadas de los recursos fósiles.

En el PEPAC, es cierto, se incluye la intervención: "Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales". Esperemos que se concrete con la mayor eficacia posible. El sector forestal debe afianzarse como origen de riqueza desde el sector primario hasta la industria y como proveedor de materias primas a múltiples cadenas de valor. Además de su valor en sí, muchas de estas cadenas como la madera, la resina, el corcho, son clave para sustituir materias no renovables en sectores como la construcción y la edificación, la energía, la industria química o farmacéutica y otras, desarrollando la bioeconomía y mitigando el cambio climático. La movilización y protección de los recursos forestales es de las pocas actividades económicas que realmente es capaz de crear y anclar empleo y por lo tanto población a entornos rurales, permitiendo luchar contra el desafío demográfico y mejora el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos.

Además, se hace muy necesario transmitir a la sociedad en general el mensaje de que los montes gestionados de forma sostenible por los habitantes de las zonas rurales son una gran fuente de riqueza, dignificando a estos trabajadores desde el reconocimiento de su valor en un contexto global.

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

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

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

No obstante, es de esperar que a partir del trámite de información pública se mejore el PEPAC, pero hay medidas acertadas y que si de verdad se concretan pueden suponer <<proyectos tractores>> que impulsen la multifuncionalidad del monte.

Una de las mejoras que se podrían incluir es la aplicación de la figura del contrato territorial, que podría constituirse como un instrumento eficaz para vehicular la puesta en marcha y desarrollo de las intervenciones forestales previstas en el Pilar II como elementos de condicionalidad reforzada. Sobre la figura del contrato territorial vid. B. Rodríguez-Chaves Mimblero, B., 2012.; P. Amat Llombart, y R. Monfort Peris, 2016; M. d. M. Muñoz Amor, 2017 y J.M. García Asensio, 2020.

Nuestro país vecino, Portugal, desde 2020 está emprendiendo iniciativas que nos deben llevar a la reflexión. Por un lado, la aprobación de Programas de Ordenación y Gestión del Paisaje, con el presupuesto de intervención de que los montes son un sumidero de carbono que Portugal necesita para ser neutro en carbono y esta función de sumidero es un bien público que tiene que ser remunerado (se remunerará por año y por hectárea, previo contrato por 20 años, a los propietarios forestales que gestionen su monte, sin perjuicio de que los propietarios de montes pueden ser obligados a arrendar sus montes al Estado, en el caso de que no quieran gestionarlos). Además, el plan incluye la sustitución eucaliptos por especies más pirofitas que puedan aumentar la captura de CO₂. Se trata de tener una política básica para propiciar un territorio resistente al fuego en un paisaje construido en

mosaico con muchas discontinuidades, con una presencia muy fuerte del bosque, pero con árboles adaptados al territorio. Todas estas actuaciones se integran en el Plan Nacional para el Manejo Integrado de Incendios Rurales aprobado con una duración de 10 años. Del mismo modo se han movilizado 100 millones de euros del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y 68 millones del Fondo Ambiental para plantar y gestionar el bosque.

España debe aprovechar esta oportunidad histórica que supone la "nueva forma de trabajar" para permitir que los estados miembros diseñen su Plan Estratégico de la PAC 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 este nuevo sistema descentralizado y flexible que da 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 debe poner en valor el alto potencial forestal que posee que no es otra cosa que poner en valor su patrimonio natural (F. López Ramón, 2019).

6. BIBLIOGRAFÍA

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

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

DE LA CRUZ, S.; CALAMA, R.; MONTERO, G.; RUBIO, A. *Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO₂ de los sistemas forestales mediante la gestión forestal*. Comunicación presentada en CONAMA. Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, pp. 4 y ss. Disponible en: <http://www.conama2016.org> (Fecha de último acceso 15-06-2022).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2020): El ambicioso Pacto Verde Europeo, 12 de mayo de 2020. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 2020, Sección "Comentarios". Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-el-ambicioso-pacto-verde-europeo/> (Fecha de último acceso 22-06-2022).

- La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1). *La Ley Unión Europea*, n. 98, diciembre 2021, n. 98, 1 de diciembre, Wolters Kluwer, 2021.
- GARCÍA ASENSIO, J.M. El contrato territorial en España aplicado al sector forestal. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 47, Septiembre – Diciembre 2020, pp. 127 a 171.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- GÓMEZ-ZAMALLOA, M. G. Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, n. 39, 2015, pp. 29-34.
- HERRERO, C.; RODRÍGUEZ-DE-PRADO, D. *QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques*. Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE). Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).
- LÓPEZ RAMÓN, F. Conservar el patrimonio natural. Madrid, Reus, 2019
- MARTÍN MATEO, R. Los servicios ambientales del monte. *Revista Española de Administración Local*, n. 288, 2002, pp. 57-78.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F. *Proyecto LIFE FOREST CO₂. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático*. Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.conama2016.org> (Fecha de último acceso 15-06-2022).
- MARTÍNEZ, R.; JORDÁN, E.; VELAMAZÁN, M.; MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F. *Proyecto LIFE FOREST CO₂; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono*. Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017. Disponible en: <http://7cfe.congresoforestal.es/> (Fecha de último acceso 15-06-2022).
- MUÑOZ AMOR, M. del M. El contrato territorial en la agricultura multifuncional. Madrid: Reus, 2017

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I.; JIMÉNEZ SHAW, C. Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, junio 2019, pp. 158-219.

PLAZA MARTÍN, F. J. La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación. *Revista de estudios locales. Cunal*, n. Extraordinario, julio 2001, pp. 350-362.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. Forests, Carbon Sinks and Wood with Bioeconomics as a Backdrop. *Modern Environmental Science and Engineering*, marzo 2019. Disponible en internet: <http://www.academicstar.us/journalsshow.asp?ArtID=397> (Fecha de último acceso 15-06-2022).

- 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.

- La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2015-2020). *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 29, 2014, pp. 111-151.

SARASÍBAR IRIARTE, M. La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático? *Administración & Ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, n. 2, 2016, pp. 307-314.