

LOS MONTES COMO FACTOR PRINCIPAL EN EL SECTOR UTCUTS Y EN LA BIOECONOMÍA

Blanca Rodríguez- Chaves Mimbrero

Profesora de Derecho Administrativo

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma de Madrid

España

blanca.rodriuezchavez@uam.es

Resumen: En cumplimiento de la COP 21 la Unión Europea tiene la meta de una Europa descarbonizada a mediados de siglo. En este contexto y como estrategia para la lucha contra el cambio climático desde la mitigación y la adaptación en el ordenamiento jurídico está emergiendo el término <<Bioeconomía>> con el que se busca un nuevo modelo económico basado en un paradigma que conjugue con los umbrales seguros del planeta la cobertura de las necesidades de la Humanidad. La bioeconomía implica una revolución: la sustitución de los recursos fósiles y los recursos renovables y al mismo tiempo favorecer la mejora del Capital Natural. En este contexto los bosques adquieren un gran protagonismo tanto como sumideros de carbono como fuente de recursos renovables. La forma en que se definan los métodos y procedimientos de seguimiento de las acciones de mitigación, las estrategias selvícolas para la adaptación de los bosques y la forma de aplicar sistemas que permitan que la gestión, en sí misma, también se adapte a las nuevas condiciones será determinante para que los bosques y la silvicultura sean un factor clave en la lucha contra el Cambio Climático. En este trabajo se analiza la normativa europea y la normativa interna del estado español vigente y en elaboración que regula los bosques tanto como sumidero de carbono como elemento clave en la bioeconomía en cuanto la principal infraestructura verde.

Palabras clave: espacio verde urbano, silvicultura urbana, financiación, gobernanza futura

I. Los bosques como herramientas cruciales en la lucha contra el cambio climático.

En los últimos años el sector forestal ha aumentado su importancia en la esfera política internacional al quedar incluidos como parte de la solución en la lucha contra el Cambio Climático tanto en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y como en el Acuerdo sobre el Clima de Paris 2015 (COP 21)¹. Los compromisos adquiridos en la COP

¹ El Acuerdo de París sustituye al enfoque adoptado en virtud del Protocolo de Kioto de 1997, que no se prolongará después de 2020.

21 se estructuran a través de los llamados “Intended Nationally Determined Contribution” (INDC), que son los compromisos nacionales determinados como contribución a la mitigación del cambio climático. La mayoría de los países firmantes del Acuerdo Climático de París incluye en sus Contribuciones Nacionales Previstas y Determinadas (INDC) el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), con un enfoque claro en los bosques. Pero los países usan diferentes maneras para calcular las reducciones de emisiones del sector terrestre en sus objetivos nacionales. El efecto esperado del sector de la tierra sobre los objetivos de mitigación de las INDC es muy complejo y los compromisos de las INDC aún no alcanzan los objetivos de París y, a pesar del papel de los bosques, habrá que reducir drásticamente las emisiones de combustibles fósiles para evitar los peores impactos del cambio climático.

El INDC de la UE es muy ambicioso, consecuentemente con la responsabilidad y liderazgo que la UE ejerce en la política medioambiental internacional, fruto de una decisión política de la UE y sus EEMM que se han comprometido con el planeta y la sostenibilidad. Este compromiso supone alcanzar en 2030 la reducción de al menos un 40% de las emisiones de todos los gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990. Para ello es preciso involucrar activamente a todos los sectores emisores, incluido el sector UTCUTS y así lo ha decidido la UE, incluyendo en su INDC a la forestación, reforestación, deforestación y gestión forestal como categorías fuente dentro del sector UTCUTS.

Éstas y otras iniciativas están impulsando una nueva gestión forestal para dar respuesta a estos complejos desafíos emergentes y urgentes. Ya se habla de “Climate Smart Forestry”², Gestión Forestal Adaptativa, y en un ámbito más amplio, de Descarbonización de la Economía-Bioeconomía, siendo considerado el sector forestal como un sector clave dentro del Desarrollo Sostenible.

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 climático³. 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.

² NABUURS, G. J., DELACOTE, P., ELLISON, D., HANEWINKEL, M., LINDNER, M., NESBIT, M., & SAVARESI, A., A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets (n. 2), 2015.

³ 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 diciembre de 2016, págs. 4 y ss. (<http://www.conama2016.org>)

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. Como las absorciones a través del UTCUTS son reversibles, deben tratarse como un pilar independiente en el marco de actuación en materia de clima de la Unión. El sector UTCUTS, que incluye las tierras agrícolas, tiene un impacto directo y significativo en la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Por este motivo, un objetivo importante de las políticas que afectan a este sector es garantizar la coherencia con los objetivos de la Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad. Deben adoptarse medidas para poner en práctica y apoyar las actividades del sector relativas tanto a la mitigación como a la adaptación. Es preciso garantizar también la coherencia entre la política agrícola común y el presente Reglamento. Todos los sectores deben contribuir de forma equitativa a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, ha de señalarse que de estudios recientes se desprende que en la gestión forestal lo más importante es la elección de la masa forestal principal: masa regular *versus* masa irregular. Se ha comprobado por los científicos que el efecto sumidero es mayor cuando la masa forestal es irregular o mixta pues es suelo siempre está cubierto por una cobertura vegetal. La composición de la masa forestal es fundamental. Dicho con otras palabras: cuando aumenta la riqueza de especies aumenta la función como sumidero de carbono. En efecto, aparte del aumento de la superficie forestal mediante plantación y cambios de uso del suelo, es posible aumentar la capacidad de acumulación de biomasa de los sistemas forestales ya establecidos mediante la aplicación de distintas propuestas de gestión⁴. Pero a pesar de esta evidencia científica de que la gestión forestal mantiene o incrementa el stock de carbono, hoy por hoy “trabaja gratis” pues queda fuera del cómputo como sumidero de carbono⁵.

Lo cierto es que el seguimiento del potencial de mitigación de los bosques requiere más confianza en las cifras, incluida la conciliación de las estimaciones entre los informes de los países y los estudios científicos. La credibilidad de la mitigación basada en la tierra puede verse obstaculizada por las grandes incertidumbres en la manera en que los países consideran la mitigación y sus estimaciones de GEI. Deben mejorarse los inventarios de GEI en términos de transparencia, exactitud (incluyendo información sobre incertidumbres), consistencia, integridad y comparabilidad, especialmente en los países en desarrollo. Sin un idioma común, las cifras contradictorias pueden socavar la confianza en el logro de los objetivos y no puede evaluarse adecuadamente el progreso

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

⁵ 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 diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).

hacia el objetivo por debajo de 2° C y de proseguir los esfuerzos para que permanezca en 1,5 °C por encima de esos niveles, que entraña la COP 21⁶.

En el Acuerdo de París los bosques, las tierras agrícolas y los humedales van a desempeñar un papel central en la consecución de este objetivo. El Acuerdo de París también insta a lograr un equilibrio entre las emisiones antrópicas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de este siglo, e invita a las Partes a que adopten medidas para preservar y mejorar, según proceda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, incluidos los bosques.

El hecho de que la gestión forestal pueda computar como sumidero de carbono, para España, sería especialmente relevante, tanto por la potencial compensación de gases de efecto invernadero que esto puede suponer, dada su enorme superficie forestal⁷, como por el impulso que daría a la ordenación de los bosques, que aún hoy en día es una asignatura pendiente de los bosques españoles, por el porcentaje tan escaso de bosques con instrumento de gestión forestal, y tan perjudicial en tantos aspectos como que nuestros bosques no contribuyen, con su enorme potencial de riqueza, al desarrollo rural, o no se combate el riesgo de incendio forestal.

Pero todos estos obstáculos no pueden hacernos perder de vista que, en lo que se refiere a los bosques, la COP 21 insta a los estados firmantes a que adopten medidas para conservar y mejorar los sumideros de carbono forestales y para impulsar políticas que propicien una gestión forestal sostenible.

En la regulación establecida en el nuevo reglamento UTCUTS hay elementos favorables para el sector forestal, como la consideración de la biomasa forestal como neutral en emisiones de carbono⁸, la incentivación de la reforestación al permitirse que ésta descuenta las emisiones de otros sectores, y la contabilización del carbono almacenado en los productos forestales (tableros, madera de sierra...). La UE es consciente de que el uso sostenible de productos de madera aprovechada puede limitar de forma sustancial las emisiones, por el efecto de sustitución, y favorecer las absorciones de la atmósfera. No obstante, para reconocer e incentivar el uso de productos de madera aprovechada con ciclos de vida prolongados, las normas contables han de garantizar que los estados miembros recojan con exactitud y transparencia en su contabilidad UTCUTS el momento en que tengan lugar los cambios en el almacén de carbono de productos de madera aprovechada.

Sin embargo, la manera en la que se considera la Gestión Forestal dentro de la contabilidad de las emisiones estaría seriamente limitada por el llamado “nivel forestal de

⁶ GIACOMO, G.; HOUSE, J.O.; DENTENER, F.; FEDERICI, S.; DEN ELZEN, M.; PENMAN, J.: Key role of forests in meeting climate targets but science needed for credible mitigation, Nature Climate Change, 27 de febrero 2017 (<http://www.nature.com/nclimate/journal/v7/n3/full/nclimate3227.html>).

⁷ “Diagnóstico del Sector Forestal Español” publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en octubre de 2014 (Análisis y Prospectiva - Serie Agrinfo/Serie Medio Ambiente núm. 8, Octubre, 2014).

⁸ 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. En este sentido, en la Unión las emisiones procedentes de la combustión de biomasa se contabilizan actualmente como cero en virtud del artículo 38 del Reglamento (UE) núm.601/2012 de la Comisión y de las disposiciones establecidas en el Reglamento (UE) núm. 525/2013.

referencia”. Esta regulación ha desatado muchas críticas por parte de los estados miembros con sectores forestales más potentes. Sus temores son que no haya incentivos para una gestión forestal activa que proporcione, además de una función de almacenaje de carbono en pie, una importante fuente de materiales y combustibles que sustituya a otros de elevadas emisiones, y que al contrario, las políticas se orienten a impulsar el almacenaje de carbono reduciéndose las cortas. En opinión de los técnicos en la materia, para mantener y aumentar el potencial de los bosques europeos y dar cumplimiento al Acuerdo de París, la política de la UE debe promover la Gestión Forestal Sostenible (GFS) y reconocer los beneficios climáticos a largo plazo del uso de productos derivados de la madera, impulsando una Europa libre de combustibles fósiles. En ese sentido ellos señalan que la política de clima de la UE debe ir unida al desarrollo de la bioeconomía.

No obstante en su redacción definitiva el Reglamento deja constancia de ello en los considerandos 7 y 8, que literalmente establecen:

“ (7) Las prácticas de gestión sostenible en el sector UTCUTS pueden contribuir a la mitigación del cambio climático de diversas maneras, por ejemplo reduciendo las emisiones, o manteniendo y mejorando los sumideros y las reservas de carbono. Para que las medidas encaminadas en particular a incrementar la captura de carbono sean eficaces, es esencial la estabilidad y la adaptabilidad a largo plazo de los almacenes de carbono. Además, las prácticas de gestión sostenible pueden mantener la productividad, la capacidad de regeneración y la vitalidad del sector UTCUTS y, en consecuencia, promover el desarrollo económico y social, a la vez que reducen la huella ecológica y de carbono de dicho sector .

(8) El desarrollo de tecnologías y prácticas innovadoras y sostenibles, entre ellas la agroecología y la agrosilvicultura, puede aumentar el papel del sector UTCUTS en la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como reforzar la productividad y la resiliencia del citado sector. Dado que el sector UTCUTS se caracteriza por una rentabilidad a largo plazo, es importante disponer de estrategias a largo plazo para reforzar la financiación de la investigación destinada al desarrollo del sector, así como a la inversión en prácticas y tecnologías sostenibles e innovadoras. La inversión en medidas preventivas, como las prácticas de gestión sostenible, puede reducir los riesgos asociados a las perturbaciones naturales”.

II. Las medidas europeas para el cumplimiento de la COP 21. El Reglamento UTCUTS.

1. Cuestiones preliminares.

La meta marcada por la Unión Europea es lograr una Europa descarbonizada a mediados de siglo⁹, por medio de una serie de objetivos definidos en la “Hoja de Ruta hacia una economía competitiva hipocarbónica en 2050”, elaborada por la Comisión Europea en el año 2013. Los acuerdos presentes en esta Hoja de Ruta, incluyen el compromiso de desarrollar estrategias para alcanzar una profunda reducción de emisiones en cada uno de los estados miembros, para que la temperatura media global no supere los 2°C en relación a la temperatura preindustrial. En ella se establece una reducción del 80% de emisiones de gases efecto invernadero para el año 2050, con

⁹ PÉREZ ARELLANO, E. y SAMPEDRO RODRÍGUEZ, A.: Camino hacia una sociedad descarbonizada, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (<http://www.conama2016.org>).

respecto a 1990. En este camino existen varios hitos intermedios: Para el año 2020, una reducción del 20% de las emisiones de GEI, un 20% de energías renovables y un 20% de mejora de la eficiencia energética; para el año 2030, una reducción de las emisiones de GEI del 40%; y para el año 2040, una reducción de emisiones del 60%. Para conseguir este logro, la UE ha elaborado una serie de medidas y estrategias con objetivos en 2020 y en 2030, con el fin de que los países miembros apliquen políticas que garanticen dicha reducción. Desmontar el tándem emisiones de gases de efecto invernadero y crecimiento económico es uno de los desafíos a los que debe enfrentarse nuestra sociedad para iniciar la transformación hacia la descarbonización¹⁰.

En esta línea, pero más ambicioso, en cumplimiento de la COP 21, el paquete de energía limpia propuesto por la Comisión, el 30 de noviembre de 2016, marca el objetivo de lograr una reducción mínima del 40 % en las emisiones de gases de efecto invernadero y propone objetivos mínimos del 30 % de eficiencia energética y del 27 % de energías renovables para el año 2030.

Para el Sector agrícola (sector difuso, en el que se incluye el sector forestal) la Unión Europea espera una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de un 12% a un 49% respecto a 1990. Para ello, las políticas aplicadas por los estados miembros deben ir encaminadas a la mejora en las prácticas agrícolas y forestales, lo que implicará una mejora del sector en la reserva y la retención de carbono en los suelos y los bosques. De ahí la principal importancia de la gestión forestal sostenible por su potencial para aumentar el secuestro de CO₂.

A pesar de que la UE prevé cumplir ampliamente con el objetivo de reducción del 20% de las emisiones de GEI para el año 2020 con respecto al año 1990, no se muestra tan optimista con respecto a los objetivos propuestos para 2030, al estimar que este decrecimiento de las emisiones, especialmente en los sectores difusos, se ralentizará a lo largo de la próxima década (vid. COM(2015) 576 final). Para el año 2030 la Unión se comprometió en París a alcanzar una reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero de, al menos, un 40% tomando como base los niveles de 1990, lo que supone, según datos oficiales, una reducción del 43% de las emisiones actuales procedentes de los sectores incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión y en un 30 % en sectores no incluidos.

Y, en concreto, en lo que concierne a las emisiones en España, en los sectores difusos para el 2020 estamos por debajo de los objetivos europeos (menos del 10%)¹¹. Pero para el 2030 España tiene la obligación de reducir el 26% de gases de efecto invernadero y para cumplir estos objetivos de reducción no llegamos con las actuales medidas.

¹⁰ PÉREZ ARELLANO, E. y SAMPEDRO RODRÍGUEZ, A.: Camino hacia una sociedad descarbonizada, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 diciembre de 2016, pág. 2. (<http://www.conama2016.org>).

¹¹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. 2016. Emisiones de gases de efecto invernadero en España. Sectores difusos - año 2014. Disponible en [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/gralemisionesdifusas2014ficha_tcm7-415607.pdf] y MAGRAMA: Cambio climático. Mitigación: políticas y medidas. Instrumentos y opciones tecnológicas. Sectores de actividad. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2015(<http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/instrumentos-y-opciones-tecnologicas/sectores-de-actividad/default.aspx>).

Teniendo en cuenta las expectativas expuestas y en aras de la implementación de la COP 21, la Comisión Europea propuso el 10 de julio de 2016 (COM (2016) 395)¹² un paquete de medidas persigue acelerar la transición hacia una economía hipocarbónica y mejorar las previsiones de cumplimiento de los objetivos climáticos, con el fin de contribuir a lograr los objetivos fijados para el año 2030 a través de la implicación de todos los actores, tanto gubernamentales, como económicos y sociales. Las mencionadas de medidas presentadas por la Comisión Europea en julio de 2016 se traducen en la propuesta de dos Reglamentos: Por un lado, en la propuesta de Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los estados miembros [COM (2016), 482 final], y, por otro lado, en la propuesta de Reglamento UTCUTS 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, lo que denominó propuesta UTCUTS, todo en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 [COM(2016), 479 final].

De la mano de este nuevo paquete de medidas, de julio de 2016, ha venido un cierto reconocimiento a la función de sumidero de carbono de los bosques- contemplado dentro de las actividades dirigidas al sector uso de la Tierra, cambio de uso de la tierra y selvicultura (UTCUTS)-. Los bosques cobrarían una mayor relevancia por la pretensión de incentivar el secuestro de carbono a través de los bosques y suelo, además de establecer normas contables sólidas para el sector UTCUTS¹³.

Además, se ha señalado la potencialidad de otros productos forestales (maderables y no maderables) para sustituir la utilización de materiales y productos que son perjudiciales tanto para el medio ambiente como para el clima.

Como ejemplos podríamos mencionar la sustitución del hormigón y otros materiales de construcción por madera y bambú y promover el aprovechamiento de compuestos bioquímicos derivados de la madera y que ya están siendo utilizados en la industria de alimentos, ropa y embalaje. El apoyo e incentivación al desarrollo de nuevos productos forestales y el impulso a los que ya se producen como consecuencia de las políticas de Cambio Climático podría crear muchas oportunidades para el sector forestal, e impulsar su papel en la bioeconomía. Este apoyo podría materializarse a través de incentivos, orientando las medidas financiadas a través de la Política Agraria Común (PAC) u otros instrumentos financieros o políticos que favorezcan el uso de productos forestales, tales como las medidas incluidas por la Comisión Europea dentro de su paquete *Energía limpia para todos los europeos*, de noviembre de 2016, que favorecen el uso de la biomasa forestal. Porque no ha de dejarse de tener en cuenta que este papel del bosque como sumidero de carbono ha de conectarse muy estrechamente con el potencial de los bosques en la Economía Circular y en la Bioeconomía. Existen estudios en este sentido en los que se incluye la Bioenergía como sustitutivo de los combustibles fósiles en futuros proyectos de compensación con selvicultura, afirmándose que siempre que se demuestre la no duplicidad en la contabilidad, se podrían tener en cuenta en un

¹² Publicada el 10 de Julio de 2016, vid. COM (2016) 395, *Proposal for a Council decision on the conclusion on behalf of the European Union of the Paris Agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:395:FIN>).

¹³ DEL PRADO, A. y SANZ, M.J.: Implicaciones del Acuerdo de París en los sectores relacionados con los usos de la tierra, cambios de uso de la tierra y la silvicultura, *Revista Ambienta*, núm. 114 (marzo 2016), págs. 88 y 89.

proyecto de compensación, lo cual supondría un aumento de las toneladas almacenadas por hectárea disminuyendo el precio de la tonelada de carbono compensada¹⁴.

A todo lo expuesto ha de sumarse que, *con fecha de 6 de febrero 2018, el Pleno del Parlamento Europeo ha aprobado una propuesta de revisión del RCDE UE que ayudará a lograr el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030. Ello implica nuevas normas para acelerar el recorte de las emisiones industriales de CO₂ e invertir en tecnologías hipocarbónicas.* El nuevo Reglamento establece unos objetivos nacionales vinculantes y crea el marco necesario para que los sectores incluidos en el reparto del esfuerzo, entre ellos la construcción, la agricultura (emisiones de gases distintos del CO₂), la gestión de residuos, el transporte (con exclusión del transporte aéreo y marítimo) y el sector industrial (procesos industriales, suministro de energía y utilización de productos), alcancen la contribución de los sectores no sujetos al RCDE en 2030.

Lo cierto es que en el ámbito europeo estamos en plena transición en el modelo energético. El consumo para climatización en la UE supone un 50% del total, y la biomasa va a ser clave en este punto. Se quiere llegar a un 20% de energía basada en biomasa para 2020 y al 29% para 2030. El ya mencionado paquete de medidas energéticas presentada por la Comisión en noviembre de 2016, “Energía limpia para todos los europeos”, pretende cubrir las carencias existentes sobre biomasa sólida, y se quiere hacer estableciendo unos cimientos firmes que aseguren la Gestión Forestal Sostenible (GFS). La biomasa forestal pasa a considerarse energía renovable y neutra en carbono siempre que se demuestre que proviene de bosques gestionados de forma sostenible. Para cumplir este requisito sin suponer un exceso de cargas administrativas para los EEMM y los operadores, el Comité Forestal Permanente emitió una Opinión (EU Comision, 2016) en la que proponía un enfoque basado en el riesgo, similar al existente para el Reglamento de la Madera (EUTR)¹⁵. Se espera que este enfoque simplificado sea fácilmente asumible y se pueda favorecer el uso de biomasa forestal como energía renovable. Estas medidas, unidas a una contabilización más favorable de las emisiones producidas por la biomasa forestal, podrían dar un importante impulso al sector de la biomasa forestal en la UE.

2. 14 de diciembre de 2016: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

En aras de favorecer la función como sumidero de carbono de los bosques cobra muy especial relevancia el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de diciembre de 2016 (2017/C 075/17), publicado en el DUE el 10 de marzo de 2017, sobre

¹⁴ O SÁNCHEZ PELLICER, T., TOMÉ MORÁN, J.L., NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., VILLANUEVA, HERNÁNDEZ J.L., CAMPANERO RHODES, I., OVANDO, P., BEGUERIA, S. Y CAMPOS, P.: Valoración de la relación de intercambio del servicio de fijación de carbono y la provisión de agua en el monte mediterráneo, Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).

¹⁵ EU Comision (2016): http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/forest/standingcommittee/opinions/opinion-bioenergy-sustainability_en.pdf.

las propuestas de los dos Reglamentos en tramitación [COM(2016) 479 final y [COM (2016) 482 final], que, con fuerza muy destacable y de forma muy decidida defiende el importantísimo papel de los bosques y, en general, del sector UTCUTS, cuya inclusión en el marco de actuación hasta 2030, señala el Comité Económico y Social Europeo (CESE), aporta un nuevo y destacado elemento a la política climática de la Unión. El CESE considera necesario que la inclusión se realice de manera que se mejore la neutralidad a largo plazo en relación con el carbono. El uso sostenible y la gestión activa de los recursos naturales de origen biológico, esto es, la bioeconomía —incluida la gestión forestal sostenible y la producción alimentaria con un enfoque climático inteligente— son elementos clave de esta transición y se deben abordar cuidadosamente a fin de lograr un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social. Y, en esta defensa, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo repasa los puntos sobre los que, hasta ahora, la Comisión ha sido indecisa y, en plena sintonía con la COP 21, apuesta decididamente por los bosques.

3. 13 de Septiembre 2017: El Parlamento Europeo aprueba su posición sobre la propuesta de Reglamento UTCUTS.

El Parlamento Europeo (PE), el día 13 de septiembre de 2017, apoyó la elaboración de un nuevo Reglamento UTCUTS en el que se impulse el papel de los bosques en la absorción de CO₂, lo que contribuirá a reducir las emisiones contaminantes y combatir el calentamiento. La posición marcada por el PE puede decirse que es más ambiciosa que la de la Comisión Europea, y, por lo tanto, está más en la línea del CESE.

El PE afirma que los pilares sobre los que se ha construido el nuevo proyecto normativo están conformados por la necesidad de conseguir un equilibrio entre emisiones de CO₂ y las absorciones producidas en el sector UTCUTS (bosques, pastos, cultivos, etc.), así como en incrementar las absorciones de CO₂ por encima de las emisiones a partir del año 2030. Como incentivo para lograr estas metas, se propone un sistema de créditos o bonos de CO₂ en caso de que las absorciones sean superiores en el sector UTCUTS, en periodos de 5 años, para que los estados miembros puedan usarlos como reservorio para alcanzar sus objetivos climáticos.

En la posición del PE ha de resaltarse que recibe un especial tratamiento la importancia de incluir los productos madereros aprovechados (construcción, mobiliarios, etc.) en la contabilidad, así como la potenciación del papel de la gestión forestal, que busca aumentar su cuota de créditos de absorción de un 3,5% propuesto por la Comisión, a un 7% para permitir contabilizar créditos adicionales de esta categoría.

4. 13 de octubre de 2017: Consejo de Medio Ambiente aprueba su orientación general sobre la propuesta de Reglamento UTCUTS.

El 13 de octubre de 2017, el Consejo de Medio Ambiente acordó su posición de negociación (orientación general) sobre el Reglamento en tramitación UTCUTS. En su documento el Consejo de Medio Ambiente parte de la ambiciosa afirmación de que el Reglamento garantizará que todas las emisiones y absorciones generadas por el sector UTCUTS sean tenidas en cuenta en el objetivo general de la UE de reducir las emisiones al menos en un 40 % de aquí a 2030, según lo acordado en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 y de acuerdo con los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París. El sector UTCUTS, junto con otros sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, tendrá que

contribuir a este objetivo reduciendo las emisiones en un 30 % de aquí a 2030, con respecto a los niveles de 2005.

El Consejo refrenda en su posición los dos aspectos principales de la propuesta de la Comisión: las normas de contabilización actualizadas para garantizar que se tengan en cuenta todas las emisiones y las absorciones de este periodo y el compromiso de los estados miembros de que las emisiones no superen a las absorciones (la «norma de deuda cero»). Esta <<norma de deuda cero>> es nueva norma, no vinculante en el marco del Protocolo de Kioto. Esta norma se aplica sobre la base del artículo 4 del proyecto de Reglamento UTCUTS, que obliga a los estados miembros a garantizar que no tienen emisiones netas en el sector UTCUTS. Esta norma al establecer un objetivo para la UE, podría sentar un precedente preocupante, que podría influir enormemente en cómo se gestionan los bosques en los distintos estados miembros.

Se afirma en esta orientación general que el Consejo, al igual que la Comisión, considera importante velar por que cada Estado de la UE mantenga un equilibrio entre las emisiones totales de este sector y el volumen de absorción de CO₂ generado, por ejemplo, con nuevas plantaciones o mediante una mejora de la supervisión de los bosques, tierras agrícolas y pastizales nacionales. En su orientación general, el Consejo ha incluido también los elementos de flexibilidad propuestos para ayudar a los estados miembros a cumplir esta norma. No obstante, el Consejo quiere que los niveles de referencia forestal nacionales se determinen sobre la base del periodo histórico de referencia comprendido entre 2000 y 2009, en lugar del periodo 1990-2009, inicialmente propuesto por la Comisión. Nótese que dicho periodo de referencia se difiere también del propuesto por el Parlamento Europeo: 2000 y 2012.

Con esta orientación general, el Consejo inicia las negociaciones con el Parlamento Europeo a fin de alcanzar un acuerdo sobre el texto definitivo.

5. Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS.

En julio de 2018 ha entrado en vigor el 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/UE¹⁶.

¹⁶ Este Reglamento se ha aprobado al tiempo de uno más general: el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para los estados miembro entre 2021 y 2030, en contribución a la acción por el clima y por el que se modifica el Reglamento (UE) 525/2013. Ambas disposiciones, establecen compromisos y obligaciones para los estados dirigidos al cumplimiento de los más recientes objetivos de reducción de gases efecto invernadero asumidos en París (COP 21). En concreto, el primer Reglamento, el 2018/842, establece las normas actualizadas relativas a la determinación de las asignaciones anuales de emisiones y a la evaluación de los avances de los estados miembro hacia el cumplimiento de sus contribuciones mínimas, así como plantea medidas para alcanzar una reducción general de emisiones del 30% por debajo de los niveles de 2005 en los sectores de la energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos. Queda expresamente excluido de su ámbito de aplicación la materia regulada por el segundo Reglamento, el 2018/841, que establece los compromisos para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la

Los compromisos recogidos en este Reglamento de los estados miembros para el sector UTCUTS tienen la finalidad de contribuir a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y cumplir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para el período de 2021 a 2030. El Reglamento parte de la base de entender que dichos compromisos sólo pueden lograrse a escala de la Unión (y no de forma individual por cada estado miembro).

El Reglamento UTCUTS regula los compromisos de los estados miembros para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura («sector UTCUTS»)¹⁷, con las flexibilidades admitidas, las normas de contabilización de las

silvicultura para los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030, sobre los que cada Estado miembro garantizará que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras incluidas, previstas en el artículo 2, teniendo en cuenta para todo ello, ciertos mecanismos de flexibilidad y de contabilización determinados.

Pese a este aparente cisma en la regulación de los nuevos niveles de reducción de gases, la interrelación entre ambos Reglamentos es incuestionable; y es que los niveles asignados por el primero, al tener en cuenta una cantidad máxima igual a la suma del total de las absorciones netas y del total de las emisiones netas de las tierras forestadas, deforestadas, los cultivos gestionados, los pastos gestionados y, en determinadas condiciones, las tierras forestadas gestionadas, se verán afectados en todo caso por lo dispuesto en el segundo. Por este motivo, se prevé en el artículo 7 del Reglamento 2018/842 un mecanismo de flexibilidad por un uso adicional de un máximo de 280 millones de absorciones netas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

¹⁷ El ámbito de aplicación del reglamento se establece en el art.2, que determina que el Reglamento es aplicable a las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero que figuran en la Sección A de su anexo I, notificadas con arreglo al artículo 7 del Reglamento (UE) núm. 525/2013 y que se producen en una de las siguientes categorías contables de tierras en el territorio de los estados miembros:

- a) Durante los períodos de 2021 a 2025 y de 2026 a 2030:
 - i) «tierras forestadas»: tierras cuyo uso notificado es el de cultivos, pastos, humedales, asentamientos u otras tierras, convertidas en tierras forestales;
 - ii) «tierras deforestadas»: tierras cuyo uso notificado es el de tierras forestales convertidas en cultivos, pastos, humedales, asentamientos u otras tierras;
 - iii) «cultivos gestionados»: tierras cuyo uso notificado es el de:
 - cultivos que permanecen como cultivos,
 - pastos, humedales, asentamientos u otras tierras, convertidos en cultivos, o
 - cultivos convertidos en humedales, asentamientos u otras tierras;
 - iv) «pastos gestionados»: tierras cuyo uso notificado es el de:

emisiones y las absorciones del sector UTCUTS, y la regulación de los mecanismos de comprobación del cumplimiento de estos compromisos por parte de los estados miembros (art. 1 Reglamento UTCUTS).

A. Compromisos de los estados miembros respecto del sector UTCUTS

El art. 4 dispone que para los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030 cada Estado miembro garantizará que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras incluidas dentro del sector UTCUTS (vid. art. 2).

B. Mecanismos de flexibilidad

Para el cumplimiento de estos compromisos el Reglamento establece unos mecanismos de flexibilidad, siempre que cumpla los requisitos de seguimiento dispuestos en el art. 7 Reglamento UTCUTS.

En el considerando 21 se dispone que en función de las preferencias nacionales, los estados miembros deben poder determinar cuáles son las políticas nacionales adecuadas para cumplir con sus compromisos en el sector UTCUTS. Y dentro de esas políticas se incluye la posibilidad de:

- Equilibrar las emisiones de una categoría de tierra con las absorciones de otra categoría de tierra. Flexibilidad de las tierras forestales gestionadas (Vid. art. 13 Reglamento UTCUTS). En lo que respecta al volumen de compensación, el Estado miembro de que se trate solo podrá compensar: a) los sumideros contabilizados como emisiones con respecto a su nivel de referencia forestal; y b) hasta el volumen máximo de compensación previsto para dicho Estado miembro, establecido en el anexo VII para el período de 2021 a 2030 (Vid. art. 13.3 Reglamento UTCUTS).

-
- pastos que permanecen como pastos,
 - cultivos, humedales, asentamientos u otras tierras, convertidos en pastos, o
 - pastos convertidos en humedales, asentamientos u otras tierras.

v) «tierra forestal gestionada»: tierras cuyo uso notificado es el de tierras forestales que permanecen como tierras forestales;

A partir de 2026: «humedales gestionados»: tierras cuyo uso notificado es el de:

- humedales que permanecen como humedales,
- asentamientos u otras tierras, convertidos en humedales, o
- humedales convertidos en asentamientos u otras tierras.

- Acumular las absorciones netas a lo largo del período comprendido entre 2021 y 2030 (Vid. art. 13 Reglamento UTCUTS).

- Las transferencias a otros estados miembros, que debe continuar siendo una opción adicional. Además de poder utilizar los estados miembros las asignaciones anuales de emisiones establecidas en virtud del Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo para cumplir los compromisos impuestos por el Reglamento (Vid. art. 12 Reglamento UTCUTS).

C. Normas de contabilidad.

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. A fin de que las cuentas de las emisiones y las absorciones sean precisas, de acuerdo con las directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «directrices del IPCC»), deben emplearse los valores notificados anualmente en virtud del Reglamento (UE) núm. 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para las categorías de uso de la tierra y la conversión entre categorías de uso de la tierra, racionalizando así los enfoques adoptados en el marco de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.

Por ello, el Reglamento para su aplicación parte de que los estados miembros tienen que aplicar las normas contables dispuestas en la Decisión núm. 529/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sin perjuicio de que se actualicen y mejoren para el período de 2021 a 2030. Se persigue con ello garantizar que los estados se aseguren de que el conjunto del sector UTCUTS no genere emisiones netas y contribuya al objetivo de mejorar los sumideros a largo plazo. Las normas generales de contabilidad se recogen en el art.5.

El Reglamento no establece obligaciones contables o de notificación para los particulares, incluidos los agricultores y silvicultores.

Para que la contabilidad sea real, el Reglamento dispone que la tierra que cambia a otra categoría de uso de la tierra debe considerarse que está en proceso de transición hacia dicha categoría durante el período predeterminado de 20 años contemplado en las directrices del IPCC. Los estados miembros deben únicamente poder contemplar una excepción a ese período predeterminado con respecto a los suelos forestados y solo en circunstancias limitadas justificadas en virtud de las directrices del IPCC. Los cambios en las directrices del IPCC adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC o la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París deben reflejarse, según proceda, en los requisitos de presentación de informes con arreglo al Reglamento UTCUTS.

El Reglamento sigue mostrando una desconfianza respecto de las emisiones y absorciones procedentes de las tierras forestales, por entender que dependen de una serie de circunstancias naturales, de las características dinámicas de los bosques relacionadas con la edad y de las prácticas de gestión pasadas y presentes, que difieren sustancialmente entre los distintos estados miembros. Y ello, a pesar de que el propio Reglamento UTCUTS reconoce que los bosques gestionados de manera sostenible normalmente constituyen sumideros que contribuyen a la mitigación del cambio climático. Y que en el período de referencia comprendido entre 2000 y 2009, el promedio notificado de sumideros anuales procedentes de tierras forestales gestionadas fue de 372 millones

de toneladas de CO₂ equivalente por año para la Unión en su conjunto. Y, dado este potencial, los estados miembros deben velar por la conservación y la mejora, según proceda, de los sumideros y depósitos, incluidos los bosques, con miras a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y cumplir los ambiciosos objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para 2050 (Considerando 22).

Por lo que parte de que el uso de un año de referencia no permite reflejar estos factores ni los efectos cíclicos resultantes de las emisiones y absorciones o de su variación interanual. En su lugar, las normas contables pertinentes deben prever el uso de unos niveles de referencia para que se excluyan los efectos de las particularidades naturales y de cada país. Los niveles de referencia forestal deben tener en cuenta cualquier estructura de edad desequilibrada de los bosques y no deben limitar indebidamente la futura intensidad de la gestión forestal, de forma que se puedan mantener o reforzar los sumideros de carbono a largo plazo. Las normas contables aplicables tienen en cuenta los principios en materia de gestión forestal sostenible tal como se adoptaron en la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa (Forest Europe).

De otro lado, las perturbaciones naturales, como los incendios, las infestaciones por insectos y enfermedades, los fenómenos meteorológicos extremos o las alteraciones geológicas, que escapan al control de un Estado miembro y no están sometidas a una influencia sustancial por parte de este, pueden dar lugar en el sector UTCUTS a emisiones de gases de efecto invernadero de carácter temporal o pueden invertir la tendencia de anteriores absorciones. Dado que esas inversiones de tendencia pueden ser también el resultado de decisiones de gestión, como las decisiones de extraer árboles o de plantarlos, el presente Reglamento debe garantizar que las inversiones que registren las absorciones por causa de la actividad humana se reflejen siempre con exactitud en la contabilidad de dicho sector. Es más, el presente Reglamento debe ofrecer a los estados miembros una posibilidad limitada de excluir de sus cuentas UTCUTS las emisiones originadas por perturbaciones que escapan de su control. No debe admitirse, sin embargo, que la forma en que los estados miembros hagan uso de esa posibilidad desemboque en una infracontabilización indebida (art.10 Reglamento UTCUTS).

Por ello, para aplicar la contabilidad dispuesta en el Reglamento UTCUTS a las tierras forestales gestionadas hay que estar a lo dispuesto en el art. 8 del Reglamento UTCUTS, que entre otros extremos dispone que los estados miembros presentarán a la Comisión sus planes de contabilidad forestal nacionales, que incluirán una propuesta de nivel de referencia forestal, a más tardar el 31 de diciembre de 2018 para el período de 2021 a 2025, y a más tardar el 30 de junio de 2023 para el período de 2026 a 2030 (art. 8.3)¹⁸. Por lo tanto, las absorciones procedentes de tierras forestales gestionadas deben contabilizarse en función de un nivel de referencia forestal prospectivo. Las futuras absorciones por sumideros proyectadas deben basarse en una extrapolación de las prácticas y la intensidad de la gestión forestal de un período de referencia. Toda disminución en un sumidero en relación con el nivel de referencia debe contabilizarse como emisión. Deben tenerse en cuenta las circunstancias y prácticas nacionales

¹⁸ Dicho nivel de referencia se determinará por los estados miembros a partir de los criterios establecidos en la sección A del anexo IV. (art. 8.4 Reglamento UTCUTS). El nivel de referencia forestal se basará en la continuación de las prácticas de gestión forestal sostenibles documentadas en el período de 2000 a 2009 con respecto a las características dinámicas de los bosques relacionadas con la edad en los bosques nacionales, de acuerdo con los mejores datos disponibles (art. 8.5 Reglamento UTCUTS).

específicas, tales como una intensidad de extracción inferior a la habitual o un envejecimiento de los bosques durante el período de referencia.

En el art. 6 se regula la contabilidad aplicable a las tierras forestadas y deforestadas estableciendo que los estados miembros contabilizarán las emisiones y las absorciones derivadas de las tierras forestadas y deforestadas como el total de las emisiones y el total de las absorciones para cada uno de los años de los períodos de 2021 a 2025 y de 2026 a 2030 (art. 6.1).

Por su parte, el art. 7 dispone la contabilidad aplicable a los cultivos gestionados, los pastos gestionados y los humedales gestionados.

En lo que se refiere a la contabilidad aplicable a los productos de madera aprovechada se encuentra regulada en el art. 9, que determina que los estados miembros señalarán las emisiones y absorciones resultantes de cambios en el almacén de carbono de los productos de madera aprovechada que correspondan a las categorías que se enumeran a continuación, utilizando la función de degradación de primer orden, las metodologías y los valores de semivida por defecto contemplados en el anexo V:

- a) papel;
- b) paneles de madera;
- c) madera aserrada.

De otra parte, en el art. 9.3 se establece que los estados miembros podrán especificar productos derivados de la madera, incluida la corteza, que entren dentro de las categorías existentes o de las nuevas categorías a las que se hace referencia en los apartados 1 y 2 del art. 9, basándose en las directrices del IPCC adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC o la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, siempre que los datos disponibles sean transparentes y verificables.

D. Comprobación del cumplimiento

Con el fin de supervisar los avances realizados por los estados miembros para cumplir sus compromisos con arreglo al presente Reglamento y garantizar que la información sobre emisiones y absorciones sea transparente, exacta, congruente, exhaustiva y comparable, los estados miembros deben proporcionar a la Comisión los datos pertinentes de los inventarios de gases de efecto invernadero de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y las comprobaciones de cumplimiento en virtud del Reglamento UTCUTS deben tener en cuenta dichos datos (art. 14 Reglamento UTCUTS).

Si un Estado miembro se propone aplicar la flexibilidad en relación con las tierras forestales gestionadas, contemplada en el Reglamento UTCUTS debe incluir en el informe de cumplimiento el volumen de compensación que se propone utilizar.

6. Recapitulación sobre el contenido del Reglamento UTCUTS.

A pesar de los avances impulsados recientemente por el CESE y el Parlamento Europeo, la clave para determinar cómo se va a contabilizar la capacidad de sumidero de carbono de los terrenos forestales es el llamado <<nivel de referencia>> que evidencia la desconfianza que mantiene la Comisión sobre la capacidad de sumidero de carbono de

los bosques, lo que le impide afrontar este nuevo Reglamento UTCUTS con la ambición que demanda la propia COP 21. Además, ha de tenerse en cuenta que el nivel de referencia propuesto para las tierras forestales gestionadas forma parte de la contribución determinada a nivel nacional de la Unión Europea en el marco del Acuerdo de París; lo que compele a los estados miembros a tener que suscribir el método empleado aunque estas normas contables defendidas por la Comisión corren el riesgo de no reflejar la realidad del potencial de sumidero de carbono de los bosques, a parte de su endiablada configuración incomprensible para el lector medio. Lo que no contribuirá al necesario y urgente incentivo de la gestión forestal sostenible ni alentará el uso de productos forestales sostenibles y duraderos o la transformación en una economía basada en la bioeconomía. Es importante modificar la metodología de las normas contables defendidas por la Comisión para que no se penalice a los estados miembros que realicen una gestión sostenible de los bosques orientada a aumentar los recursos forestales, llevada a cabo respetando la práctica establecida y en consonancia con la legislación nacional. No ha de perderse nunca de vista el espíritu del Acuerdo de París, pensado para mantener o reforzar el papel de los bosques como sumideros a largo plazo.

De otra parte, ha de señalarse que desde el punto de vista del potencial de los bosques para el desarrollo económico de las zonas rurales, tan importante como elemento de cohesión territorial y de desarrollo rural¹⁹, el nivel de referencia actualmente propuesto no es adecuado, pues puede limitar gravemente esta función económica de los bosques, dado que este índice de referencia se orienta a impulsar el almacenaje de carbono, limitando las cortas, cuando la incorporación de la silvicultura en la política climática, además de implicar una mayor productividad forestal, de madera y otros productos forestales no maderables también implica que los bosques desempeñen un papel más importante en la protección y la configuración de la diversidad biológica y tengan un mayor efecto en la calidad del agua y la regeneración del suelo. Está demostrado que unos bosques gestionados de forma sostenible pueden desempeñar un papel muy relevante en el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales, tan necesario para afrontar el grave problema de despoblación rural que sufre Europa y muy especialmente España.

En definitiva, puede afirmarse que en la normativa propuesta no se ha tenido debidamente en cuenta el hecho de que los ecosistemas forestales son los mayores y principales sumideros de carbono en Europa, y, por ende, carece de incentivos para que los estados miembros adopten medidas que podrían propiciar la profesionalización de la gestión forestal, a fin de aumentar el potencial de mitigación de los bosques y de tener en cuenta el carbono orgánico del suelo forestal. La propuesta no hace referencia alguna a la posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de los bosques mediante nuevas actividades de gestión forestal (como se ha probado científicamente en diversos trabajos y proyectos, como el Proyecto LIFE FOREST CO₂, la actuación selvícola o gestión forestal conlleva con respecto a la ausencia de gestión un mayor aumento de almacén de CO₂), por ejemplo de la conversión de rodales, el aumento del potencial de los rodales naturales y la regulación de los periodos de rotación de los rodales maduros. Y todo ello partiendo de que la mayor ganancia como sumidero se obtiene si es por repoblación, caso en el que todo se computa como aumento en la función de sumidero (todo es carbono). En cambio, se *ha demostrado que en el sistema de gestión forestal como sumidero de carbono el margen de almacenamiento es bastante más pequeño*, por ello

¹⁹ NIETO GILARTE, B.: PAC, desarrollo rural y medio ambiente, *Revista Ambienta*, núm. 112, septiembre 2015, págs. 110-124.

es importante abaratar costes aplicando tecnología (el margen de beneficio del crédito de carbono es muy pequeño). En este caso la gestión forestal como sumidero puede pagar la eliminación de residuos que es obligado para el selvicultor cuando se gestiona y este proyecto se lo pagaría. Pero lo que está claro es que todo suma para aumentar la función de sumidero de los bosques tan importante ante el Cambio Climático.

Los bosques y el suelo son las mayores reservas de carbono del mundo. La degradación forestal y del suelo repercute negativamente en la calidad del agua y en el acceso a esta, así como en la diversidad biológica, y agrava problemas globales como el hambre, la pobreza y la migración. Uno de los aspectos del Acuerdo de París es limitar dichos problemas, o incluso erradicarlos. Se debe mejorar la calidad del agua y proteger la diversidad biológica, ante todo mediante la regeneración de sistemas naturales como los bosques y el suelo. Talar árboles respetando la regeneración de los sistemas naturales mejora las condiciones medioambientales, protege la diversidad biológica y crea empleo, en particular en las zonas rurales.

En estos momentos se encuentra en elaboración el borrador de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de España, que será una ley transversal marco que tiene que ayudar a cumplir los objetivos del Acuerdo de París de la Unión Europea. Ha de señalarse que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido pionera en aprobar una ley de Cambio Climático en España; ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña, con la que se persigue cinco finalidades: «En primer lugar, conseguir que Cataluña reduzca tanto las emisiones de gases de efecto invernadero como la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, favorecer la transición hacia un modelo neutro en emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, transformar el modelo de producción y acceso a los recursos naturales y energéticos. En segundo lugar, reforzar y ampliar las estrategias y los planes que se han elaborado durante los últimos años en el ámbito del cambio climático. En tercer lugar, promover y garantizar la coordinación de todos los instrumentos de planificación sectorial relacionados con el cambio climático y la coordinación de todas las administraciones públicas catalanas, así como fomentar la participación de la ciudadanía, de los agentes sociales y de los agentes económicos. En cuarto lugar, convertirse en un país líder en la investigación y aplicación de nuevas tecnologías que contribuyan a la mitigación, así como a reducir la dependencia energética de Cataluña de recursos energéticos externos, a la descarbonización y a la desnuclearización. Finalmente, hacer visible el papel de Cataluña en el mundo, tanto en los proyectos de cooperación como en la participación en los foros globales de debate sobre el cambio climático». En la Comunidad Autónoma de Andalucía desde diciembre de 2017 está en tramitación parlamentaria el proyecto de Ley de Cambio Climático. Ha de tenerse en cuenta que, con fecha de 4 de diciembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado contra la Ley Catalana de Cambio Climático por considerar que invaden competencias propias del Estado (se trata de quince artículos, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, la disposición transitoria tercera y las disposiciones finales quinta y sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático). La admisión a trámite de dicho recurso conlleva la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Es de esperar que todas estas normas estatales y autonómicas pongan de una vez por todas en valor los bosques y su capacidad de absorción frente al cambio climático mediante la creación de un marco de actuación y políticas al efecto, que permita

al sector contribuir eficazmente en un nuevo modelo de desarrollo basado en la bioeconomía ya que la bioeconomía no existirá sin los bosques, *en la que además de los productos forestales también hay que reconocer la importancia de sus servicios ambientales* y sin bosques no hay agua. Si no incluimos los bosques de manera activa no conseguiremos superar el reto del cambio climático. Es necesario potenciar el papel protagonista de los bosques como sumideros, logrando la adaptación al Cambio Climático con una gestión para lograr optimizar la función de sumidero.

III. La bioeconomía como integradora de la cohesión territorial, prevención de incendios y lucha contra el cambio climático.

La Ley de Cambio Climático y Transición Energética estatal se encuentra en estrecha relación con el borrador de la Estrategia Española de Economía Circular, que hasta el 12 de marzo de 2018 se ha sometido a trámite de información pública. A su vez esta Estrategia se encuentra directamente vinculada con la Estrategia Española de Bioeconomía: Horizonte 2030, publicada en marzo de 2016 (en el ámbito europeo la Estrategia de Bioeconomía Europea (EBE) es de 2012).

La Estrategia Española de Economía Circular se encuentra alineada con el Paquete de Medidas y el Plan de Acción para una economía circular de la Comisión Europea²⁰. El Plan de Acción de la Estrategia española de Economía Circular prevé 70 medidas, hasta 2020, para impulsar innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales y contribuir a desplegar en España los cambios necesarios en los modelos de producción y consumo, con un presupuesto de 836 millones de euros. Ya hay un total de 240 agentes sociales y empresariales que han firmado el Pacto por la Economía Circular.

Es una realidad que la actividad forestal tiene un papel cada vez más relevante para el cumplimiento de las políticas europeas de mitigación y adaptación ante el Cambio Climático. Un ejemplo claro lo constituye el tratamiento del monte como sumidero de carbono, que se acaba de tratar en este trabajo. Pero las posibilidades que nos brindan los bosques no se acaban ahí. Como gran infraestructura verde que es el monte ha adquirido un papel protagonista en lo que se llama Bioeconomía. El monte es un generador neto de recursos, cuya gestión nos proporciona múltiples bienes y servicios esenciales para el bienestar humano y para el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales.

La bioeconomía no es otra cosa que buscar un nuevo modelo económico basado en un paradigma que conjugue con los umbrales seguros del planeta la cobertura de las necesidades de la humanidad. La producción sustentable de recursos renovables para su conversión en alimentos, fibras vegetales y bioenergía. La bioeconomía implica una revolución: la sustitución de los recursos fósiles y los recursos no renovables. Y al mismo tiempo, favorecer la mejora del Capital Natural.

²⁰ SANTAMARÍA ARINAS, R. J.:Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular, Revista Ambienta núm. 117, Diciembre 2016, pp. 36-45.

Este término emergente “Bioeconomía” más que nacer se ha rescatado del olvido porque ésta siempre ha existido. Este término fue acuñado en los años 60 del pasado siglo por el economista NICHOLAS GEORGESCU- ROEGEN, como una abreviatura de *biological economics*, con la idea de dotar al pensamiento económico de una nueva disciplina capaz de combinar elementos de la economía convencional con la biología y la termodinámica. Esta disciplina reconoce las limitaciones físicas y biológicas a la actividad económica y la importancia de racionalizar el consumo y la producción a través del ahorro energético y material. Como se acaba de señalar este término ha sido recuperado recientemente para definir un modelo de desarrollo basado en la producción sustentable de recursos renovables terrestres, pesqueros y acuáticos para su uso como alimentos, forrajes, fibras vegetales, bioenergía y servicios.

A estos términos se ajusta la definición de bioeconomía contenida en la Estrategia Española de Bioeconomía: Horizonte 2030: “conjunto de las actividades económicas que obtienen productos y servicios, generando valor económico, utilizando, como elementos fundamentales los recursos de origen biológico, de manera eficiente y sostenible. Su objetivo es la producción y comercialización de alimentos, así como productos forestales, bioproductos y bioenergía, obtenidos mediante transformaciones físicas, químicas, bioquímicas o biológicas de la materia orgánica no destinada al consumo humano o animal y que impliquen procesos respetuosos con el medio, así como el desarrollo de los entornos rurales”.

IV. La bioeconomía es posible y el sector forestal es clave para ello.

El componente forestal de la bioeconomía es muy importante porque el sector forestal supone la principal infraestructura biológica de la Unión Europea, que ocupa más de la mitad de la superficie española, además de ser un recurso renovable clave, solidario y resiliente que nos brinda la oportunidad de repensarnos el concepto de economía y cambiar de una vez por todas el paradigma de la economía lineal por el de economía circular.

Su aplicación práctica se podría poner en marcha a medio plazo, entre otros, en los siguientes sectores: (1) la producción bioenergética (biomasa y biocombustibles); (2) fibras para la industria textil en sustitución del algodón u otros cultivos industriales que compiten con la producción de alimentos; (3) otros productos, como resinas para usos industriales, farmacéuticos o químicos, en sustitución de materias primas no renovables, y (4) nuevos materiales de construcción, principalmente la madera, en sustitución del hormigón o acero. La madera está en proceso tecnológico de primer orden, y eso es gracias a la constante innovación. No se concibe un futuro de madera en el siglo XXI solamente con la recuperación de los usos tradicionales de la madera, sino con un avance también en su innovación y desarrollo para que pueda incorporarse cada día con más fuerza en una construcción más sostenible y al mundo del diseño industrial. Ha de tenerse en cuenta que la madera además de material de construcción es materia sumidero de CO₂.

Todo esto va a suponer muy previsiblemente un aumento muy considerable de la demanda de madera. En los ámbitos forestales boreales los bosques proporcionan gran cantidad de madera por persona, pero el bosque mediterráneo proporciona menos

madera y en cambio sí proporciona una gran variedad de productos forestales no maderables y con muchas propiedades que requieren mucha innovación más tecnología para ponerlas en valor, como es el caso de la resina que se está convirtiendo en una materia prima estratégica. La resina es un producto natural de gran potencial a nivel nacional y cuya demanda es creciente a nivel mundial debido a sus múltiples campos de aplicación. Los estudios sobre el aprovechamiento resinero en zonas apenas explotadas como Galicia y otras de larga tradición de extracción como Segovia ponen de manifiesto la necesidad de iniciar líneas de investigación que posibiliten la innovación del sector con métodos de extracción en contenedor cerrado en el que el binomio producción/calidad sea rentable.

En el *One Planet Summit*, celebrado el 11 de diciembre de 2017 en París, convocado por el presidente de la República de Francia, Emmanuel Macron, el presidente del Grupo del Banco Mundial, Jim Yong Kim, y el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, con el fin de abordar la emergencia ecológica, se ha reafirmado que la biomasa será esencial para lograr el objetivo futuro fijado por Bruselas para 2020: que el 20% de la producción de energía dentro de la UE se cubra con energías renovables.

Ejemplos de una apuesta por comenzar este camino, además de los señalados en el ámbito internacional, europeo y estatal, se encuentran también en el ámbito autonómico²¹. Así ha de mencionarse el Acuerdo 2/2018, de 18 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia de Eficiencia Energética de Castilla y León 2020. En la Comunidad Autónoma de Galicia se ha aprobado el Decreto 81/2017, de 3 de agosto, por el que se crea la Agencia Gallega de la Industria Forestal y se aprueban sus estatutos y la Orden de la Consellería del Medio Rural Xunta de Galicia, de 2 de agosto de 2017, por la que se regula la organización, funcionamiento y composición de la Mesa de la Madera (de igual modo por Orden de la Consellería del Medio Rural Xunta de Galicia, de 2 de agosto de 2017, se crea la Mesa de la Castaña y se regula su organización, funcionamiento y composición).

Pero en este extremo ha de resaltarse que la Junta de Extremadura, en el marco de la Estrategia de Economía Verde y Circular para Extremadura- Extremadura 2030- (22 de marzo de 2017), el 21 de agosto de 2017, ha firmado un Protocolo para el Aprovechamiento Sostenible de los Espacios Forestales. Que incluye, entre otros objetivos: Potenciación del sector forestal extremeño, como medida estratégica de desarrollo regional para el medio rural, en la gestión inteligente del paisaje forestal, frente a la amenaza de los Grandes Incendios Forestales (GIF); Valorización de todos los productos y subproductos forestales que se obtengan de la realización de los trabajos de

²¹ Ha de subrayarse también que se advierte una mayor preocupación y dedicación por la promoción del sector forestal como elemento clave en la bioeconomía desde diversos ámbitos promovidos por diferentes agentes del ámbito forestal. Así en el “7º Congreso Forestal Español”, celebrado en Plasencia del 26 al 30 de junio de 2017. Del mismo modo, del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2017 se celebró en Santander el “I Congreso Nacional de Bioeconomía Forestal” y los días 8 a 10 de mayo se celebró en Valladolid el I Foro de Bioeconomía Forestal del Suroeste de Europa. En este sentido ha de señalarse también que la “Revista Montes” en septiembre de 2017 preparó un número especial (129) totalmente centrado en el suministro energético renovable que proporcionan los bosques. Por último, con fecha de 4 de abril de 2018 en el Colegio de Arquitectos de Madrid se ha celebrado una Jornada con el título “Bosques, madera y arquitectura”.

prevención de incendios y la gestión y aprovechamiento sostenible de los Bosques Resistentes a Incendios Forestales, y su potencial empleo en la generación térmica y eléctrica a partir de biomasa; y la Planificación de la ordenación y aprovechamiento sostenible de los espacios forestales.

Podría afirmarse que nos encontramos en el umbral del desarrollo de una política económica distinta, pero desde este momento tendría que tenerse mucho cuidado en que la bioeconomía y la bioenergía no suponga una presión insoportable sobre los montes europeos o internacionales que mermen los servicios ambientales de los montes tan vitales para la mitigación y adaptación ante el Cambio Climático.

Una bioeconomía circular supone que los procesos se producen en cascada, pero que sea circular no significa necesariamente que sea sostenible, hay que hacerla sostenible. Que será cuando la bioeconomía sea compatible con los Servicios ambientales. Por ello, es muy importante a la hora de gestionar una explotación forestal establecer los umbrales de los servicios ambientales de esa explotación que no pueden sobrepasarse o menoscabarse. Imponer a las empresas productoras la obligación de mantener umbrales de aprovechamiento para no comprometer los servicios ambientales. Estos umbrales hay que elaborarlos, en algunos países se están ya elaborando como en Noruega. El sector debe fortalecer los servicios de los ecosistemas como base de la bioeconomía en una situación de cambio ambiental y social que genera incertidumbre en la toma de decisiones. Para ello, los servicios ecosistémicos de los sistemas forestales deben integrarse en los modelos selvícolas y en las decisiones técnicas de gestión. Para ello es necesario seguir avanzando en el estudio y cuantificación de la influencia de la gestión en cada uno de estos servicios. Desde un punto de vista general, dado que los servicios ambientales suponen en sí mismos la protección de los ecosistemas, de cuya salud depende la del planeta, podría afirmarse que representan el mayor valor de los bosques. No obstante, se puede afirmar que asegurar la rentabilidad económica de los bosques a través del aprovechamiento sostenible de sus bienes directos es una forma de asegurar los servicios ambientales que proporcionan, pero siempre teniendo en cuenta la determinación de umbrales de aprovechamiento que no comprometan los servicios ambientales de los montes.

En verdad se trata de un tema con muchas aristas. Ante las demandas de madera Europa no va a poder satisfacer con madera europea, que es proveniente de montes gestionados de forma sostenible, por lo que habrá que incrementar la compra de madera a países del sur, por ello, cada vez cobra más importancia los Reglamentos europeos para asegurar que la madera importada proviene de montes sostenibles, pero dentro de esa sostenibilidad debería de incluirse los umbrales de aprovechamiento para no comprometer los servicios ambientales de los montes, cosa que aún no se ha previsto en estos Reglamentos europeos.

A estos efectos sólo de forma esquemática realizamos un repaso por el Plan de Acción FLEGT, diseñado en la Unión Europea en 2003, como respuesta al problema internacional de la tala ilegal. Este Plan de Acción FLEGT precisa en su aplicación de una conveniente articulación administrativa, tanto a nivel europeo como nacional. A nivel

europeo se encuentran vigentes dos Reglamentos. Por un lado, el Reglamento FLEGT²², que determina que todas las exportaciones a la Unión Europea de madera o productos derivados procedentes de países socios deberán contar obligatoriamente con una licencia FLEGT²³. Los países socios son aquellos países exportadores de madera con los que la Unión Europea ha firmado un acuerdo de asociación voluntaria (VPA, en sus siglas en inglés y AVA en castellano). Por otro lado, Reglamento de la madera EUTR²⁴ (por sus siglas en inglés), de aplicación directa a partir del 3 de marzo de 2013, desarrolla una serie de disposiciones que pretenden asegurar que toda la madera comercializada en Europa tenga un origen legal. Con carácter general, este Reglamento prohíbe la comercialización en el mercado interior de la Unión Europea de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esa madera. Todos los agentes que comercializan madera o productos derivados de la madera en el mercado interior –ya sean agentes nacionales o agentes importadores– están obligados a desarrollar un sistema de diligencia debida que permita acreditar el origen legal de la madera comercializada. Esta diligencia debida podrá ser ejercida de manera individual, por el propio agente, o a través de las denominadas Entidades de supervisión. Los comerciantes, por su parte, tendrán la obligación de asegurar durante un plazo de cinco años la trazabilidad de su cadena de suministro, es decir, deberán poder reconocer a los agentes o comerciantes que les hayan suministrado madera y, cuando proceda, a los comerciantes a los que hayan suministrado madera.

²² Vid. Reglamento (CE), núm. 2173/2005, sobre licencias FLEGT.

²³ Para la gestión de las licencias FLEGT se ha desarrollado una aplicación informática. Esta gestión consiste en una verificación de la legalidad de la licencia y de garantizar que las especies y productos que cubre son los establecidos en el AVA. Esta aplicación está enfocada a desarrollar todo el análisis de una forma telemática, pero hoy en día se están encontrando dificultades de desarrollo debido a lo complejo de las comunicaciones entre diferentes administraciones y terceros países. Se necesita mejorar la cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones públicas y para ello se debería unificar los diferentes sistemas electrónicos de gestión y tramitación, tanto FLEGT como EUTR. El objetivo es llevar a cabo una comparación de datos aportados por el importador o su representante de los productos a importar con la información FLEGT que tiene la autoridad encargada de emitir estas licencias. En la actualidad solamente Indonesia está implementando este sistema y ha designado más de 20 instituciones capaces de emitir este tipo de licencias de exportación. En 2017 España ha sido receptor de unas 2.000 licencias FLEGT cubriendo un amplio espectro de productos, desde muebles hasta papel. Una vez validadas las licencias por la autoridad competente se comunica a la AEAT para que proceda al despacho a libre práctica de la mercancía afectada, en este caso proveniente de Indonesia. Información sobre las licencias FLEGT en web del MAPAMA: http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/planificacionforestal/comercializacion-de-madera-legal/FLEGT_FAQ.aspx.

²⁴ Vid. Reglamento (UE), núm. 995/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

En el ámbito interno español se han aprobado normas de desarrollo de la normativa europea que han introducido un régimen de declaración responsable²⁵, exigida a aquellos «agentes» que comercialicen productos de madera en el mercado nacional, independientemente del origen de los mismos. Se trata de un requisito adicional al régimen establecido en la normativa europea, introducido por la Disposición Adicional Décima de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Esta declaración responsable persigue, de un lado, conocer las características y la naturaleza de los agentes que comercializan productos de madera en España y están sujetos a las obligaciones impuestas por el Reglamento (UE) núm. 995/2010 y, de otro, facilitar a estos agentes el cumplimiento de la citada norma. El contenido de estas declaraciones responsables será fundamental para aplicar el Plan Nacional de Controles que contempla el Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de la madera y productos de la madera²⁶, de acuerdo con un análisis de riesgos que tenga en cuenta el grado de confianza del agente a efectos de su comercio legal de productos de madera. Con este objetivo, el Real Decreto 1088/2015 incluye, en sus anexos, el contenido básico de estas declaraciones

²⁵ Sobre la figura de la Declaración responsable vid. LOZANO CUTANDA, B., Ley Ómnibus. Silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa, Diario La Ley, núm. 7339, 2010; RODRÍGUEZ FONT, M., Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local, Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2009, págs. 261-300; y GAVIEIRO GONZÁLEZ, S., Análisis de la jurisprudencia sobre las comunicaciones previas y declaraciones responsables de actividades comerciales o de servicios, Revista de administración pública, núm. 205, 2018, págs. 195-219.

²⁶ El Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre determina: a) La designación de las autoridades competentes españolas para la aplicación de esta normativa y la distribución de funciones entre ellas; b) El establecimiento del procedimiento para la validación de las licencias FLEGT; c) Los requisitos mínimos aplicables al control del sistema de diligencia debida; d) El contenido básico de la declaración responsable que deben presentar los agentes que comercializan madera y productos de la madera; e) La creación del Sistema estatal de información del comercio de madera en España; y e) El contenido del Plan Nacional de Control de la Legalidad de la madera comercializada. Este Plan se aprobó, el 23 de febrero de 2015, en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural. En una primera etapa (2016) dicho plan ha determinado la distribución de los controles a realizar sobre los agentes y, en su caso, comerciantes, regulados según el Reglamento EUTR. En la modificación del mismo para el año 2017 se ha establecido una nueva distribución de controles entre las Comunidades Autónomas a partir de la nueva información recabada, así como han comenzado las inspecciones a realizar sobre las denominadas Entidades de Supervisión designadas por la Comisión Europea para operar en España. El resultado de la aplicación de este plan ha sido la distribución territorial en las CCAA de los controles a realizar sobre personas físicas o jurídicas sujetas al Reglamento EUTR. Para ello, se ha optado por determinar diferentes niveles de riesgo de operar con madera ilegal entre los operadores económicos que comercian con productos de madera en el territorio español, para, en función de lo anterior, determinar el número de controles que corresponde realizar por cada administración autonómica sobre estos operadores. La fuente de información para evaluar este nivel de riesgo provendrá de la información suministrada anualmente por el operador económico que comercializa productos de la madera a través de una comunicación anual (declaración responsable), cuyo contenido básico se define en el Anexo del Real Decreto 1088/2015; así como otras fuentes diversas de información disponibles, como pueden ser, las provenientes de asociaciones o Entidades de supervisión, aquellas que provengan de ONG ambientales o instituciones científicas, o cualquier otra que disponga de garantías suficientes de veracidad, para conformar una sospecha fundamentada.

responsables, que deberán ser presentadas ante el órgano competente designado por la Comunidad Autónoma²⁷.

Pero lo cierto es que, hasta la fecha, los Reglamentos madera exigen que la madera importada provenga de montes gestionados de forma sostenible pero en lo que se considera gestión sostenible no se incluye umbrales de aprovechamiento para que no se comprometa los servicios ambientales de los montes que son también tan importantes para la adaptación y lucha contra el cambio climático. Se puede dar la paradoja de que luchemos contra el cambio climático sustituyendo los combustibles fósiles o los recursos no renovables por combustible renovable, pero con ello menguar los beneficios de los servicios ambientales tan importantes también para la adaptación y mitigación ante el Cambio Climático.

No debe nunca perderse de vista que los bosques tienen un doble papel ante el Cambio Climático. Por un lado, son instrumentos de mitigación, y por otro lado, está su dimensión de adaptación, tanto de los bosques en sí mismos como de la gestión que se aplica en ellos. La forma en que se definan los métodos y procedimientos de seguimiento de las acciones de mitigación, las estrategias selvícolas para la adaptación de los bosques y la forma de aplicar sistemas que permitan que la gestión, en sí misma, también se adapte a las nuevas condiciones será determinante para que los bosques y la silvicultura sean un factor clave en la lucha contra el Cambio Climático.

²⁷ La recepción de declaraciones responsables, a pesar de ser una exigencia normativa de obligado cumplimiento aún no puede considerarse una práctica extendida por la totalidad de los afectados en el ámbito de aplicación del EUTR. A principios de 2017 no se han recibido más de 500 declaraciones responsables correspondientes al año 2015, cuando existen más de 13.000 afectados según datos estimados (tanto de aduanas como otras fuentes) para ese año 2015. Es importante destacar que un operador económico puede ser un año agente a los efectos EUTR teniendo que presentar la declaración responsable y otro no serlo al no haber introducido madera ni productos derivados en la Unión Europea. La declaración responsable por tanto siempre tiene carácter anual, teniendo que presentarse en los tres primeros meses del año siguiente al que ha comercializado la madera o producto derivado.