



LA UNIÓN EUROPEA Y LOS BOSQUES

Puesto que en los Tratados no se hace mención expresa de los bosques, la Unión no dispone de una política forestal común. Por consiguiente, la política forestal sigue siendo, sobre todo, una competencia nacional, si bien un gran número de acciones europeas repercute en los bosques, tanto de la Unión como de terceros países.

¿Qué es un bosque? Los Estados miembros no responden de forma uniforme a esta pregunta, simple en apariencia. Sin embargo, a los efectos de la elaboración de las estadísticas forestales internacionales, Eurostat utiliza un sistema de clasificación creado por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) y aplica la siguiente definición: «bosque», tierra con una cubierta de copas de árboles superior al 10 % (o una densidad de población equivalente) y una superficie superior a 0,5 hectáreas. Los árboles deben poder alcanzar en su madurez una altura mínima de cinco metros *in situ*.

SITUACIÓN DE LOS BOSQUES EN LA UNIÓN: VALIOSOS ECOSISTEMAS CON MÚLTIPLES FACETAS Y USOS

A. El paisaje forestal europeo, un mosaico principalmente modelado por el ser humano

De acuerdo con la definición propuesta, los bosques de la Unión se extienden a lo largo de 182 millones de hectáreas (un 5 % de la superficie forestal mundial). En total, los bosques cubren el 43 % del territorio de la Unión, y los seis Estados miembros (Suecia, Finlandia, España, Francia, Alemania, y Polonia) con mayor superficie forestal arbolada abarcan dos tercios de la superficie forestal de la Unión (3.2.10). Además, a escala nacional, esta cobertura forestal varía considerablemente: mientras más del 60 % de la superficie de Finlandia, Suecia y Eslovenia está cubierta por bosques, esta proporción solo alcanza un 11 % en el caso de los Países Bajos o el Reino Unido. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en numerosas zonas del planeta, en las que la deforestación constituye un grave problema, la superficie forestal de la Unión va en aumento: ganó unos 11 millones de hectáreas entre 1990 y 2010 como consecuencia en particular de su expansión natural y de las labores de forestación.

El gran número de diferentes tipos de bosques existente en la Unión refleja su diversidad geoclimática (bosques boreales, bosques alpinos de coníferas, etc.). En efecto, su distribución depende principalmente del clima, el suelo, la altitud y la topografía. Solo un 4 % de los bosques no se han visto afectados por la acción humana; el 8 % son plantaciones y el resto pertenece a la categoría de bosques



«seminaturales», es decir, modelados por la actividad humana. Además, los bosques europeos son, en su mayoría, de propiedad privada (alrededor de un 60 % de la superficie, frente a un 40 % de propiedad pública).

B. La multifuncionalidad de los bosques: su papel medioambiental, económico y social

Desde una perspectiva medioambiental, los bosques proporcionan múltiples servicios ecosistémicos: contribuyen a la protección del suelo (contra la erosión), participan en el ciclo del agua y regulan el clima local (en particular, a través de la evapotranspiración), así como el clima mundial (principalmente, gracias al almacenamiento de carbono). Los bosques también protegen la biodiversidad como hábitats de numerosas especies.

Desde un punto de vista socioeconómico, la explotación de los bosques genera diferentes recursos, principalmente madera. De los 161 millones de hectáreas forestales, 134 pueden explotarse para la producción de madera (ninguna restricción jurídica, económica o ambiental limita este uso). Además, en estas hectáreas las talas representan únicamente unos dos tercios del aumento anual de volumen de madera. La madera se usa principalmente para fines energéticos, con un 42 % del total, frente a un 24 % para los aserraderos, un 17 % para la industria papelera y un 12 % para el sector de fabricación de paneles. Alrededor de la mitad del consumo de energía renovable de la Unión procede de la madera. Por otra parte, los bosques también suministran productos no madereros, entre los que cabe destacar alimentos (bayas y setas), corcho, resina y aceites. Constituyen asimismo la base de ciertos servicios (caza, turismo, etc.). Los bosques también son fuente de empleo, especialmente en las zonas rurales; el sector forestal (silvicultura, industria maderera y papelera) representa aproximadamente un 1 % del PIB de la Unión, cifra que puede alcanzar un 5 % en Finlandia, y da empleo a unos 2,6 millones de personas. Por último, los bosques ocupan un lugar relevante en la cultura europea.

C. Las amenazas abióticas y bióticas: desafíos agravados por el cambio climático

Entre los factores abióticos (es decir, físicos o químicos) que amenazan los bosques, cabe citar los incendios (especialmente en la zona mediterránea), las sequías, los temporales (estos últimos sesenta años ha habido dos grandes temporales por año de media) y la contaminación atmosférica (emisiones procedentes del tráfico por carretera o de plantas industriales). Además, la fragmentación de los bosques ocasionada por la construcción de infraestructuras de transporte pone en peligro la biodiversidad. En cuanto a los factores bióticos, los animales (insectos, cérvidos) y las plagas pueden producir un deterioro del estado de los bosques. Globalmente, al menos uno de estos factores es el causante de los daños ocasionados en aproximadamente el 6 % de la superficie forestal.

El cambio climático ya representa un reto para los bosques europeos. Probablemente afectará, de forma diferente según la ubicación geográfica, no solo la velocidad de crecimiento de los bosques y a su área de distribución o la diversidad de especies, sino también la variedad de agentes bióticos, como algunos parásitos, e incluso la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos. La adaptación de los bosques a estos cambios y su contribución a la lucha contra los mismos (gracias,



por ejemplo, a la sustitución de energías y materiales no renovables por la madera) constituyen dos grandes desafíos.

Así pues, son muchas las expectativas que se generan en torno a los bosques de la Unión, a veces contrapuestas, tal como ilustran las tensiones que existen entre su explotación y su protección. Uno de los principales retos de la gestión forestal consiste en conciliar este tipo de dificultades.

POLÍTICAS E INICIATIVAS FORESTALES EN LA UNIÓN: EL DESAFÍO DE LA COHERENCIA

Puesto que en los Tratados no se hace mención expresa de los bosques, la Unión no dispone de una política forestal común. Por consiguiente, la política forestal sigue siendo, sobre todo, una competencia nacional. No obstante, un gran número de acciones europeas repercute en los bosques, tanto de la Unión como de terceros países.

A. Un nuevo marco de referencia europeo para las acciones forestales

La Comisión, en su Comunicación de septiembre de 2013 titulada «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal» [COM(2013)0659], establecía la nueva estrategia de la Unión a la vez que planteaba un marco europeo de referencia para la elaboración de políticas sectoriales que repercutan en los bosques. Dicha estrategia persigue principalmente dos objetivos: 1) garantizar la gestión sostenible de los bosques europeos y 2) reforzar la contribución de la Unión al fomento de la gestión forestal sostenible y a la lucha contra la deforestación a nivel planetario. En dicho documento se incluyen también orientaciones estratégicas para las acciones de la Comisión Europea y de los Estados miembros; por ejemplo, la Comisión tiene previsto elaborar criterios de gestión sostenible de los bosques. En septiembre de 2015, aprobó el plan adjunto plurianual de ejecución de la estrategia forestal de la Unión [SWD(2013)0343]. En este plan plurianual se elabora una lista de las medidas que han de adoptarse en respuesta a los desafíos de la industria forestal europea (para más detalles sobre la historia de este proceso, véase también la sección «Papel del Parlamento Europeo»).

B. Las acciones de la Unión con repercusiones para los bosques: un amplio abanico

1. La política agrícola común (PAC), principal fuente de financiación europea para los bosques

Alrededor del 90 % de los fondos de la Unión destinados a los bosques provienen del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Durante el periodo de programación 2007-2013, se destinaron unos 5 400 millones de euros del presupuesto del Feader a cofinanciar medidas específicas para los bosques. La última reforma de la PAC dio lugar a la publicación, en diciembre de 2013, del nuevo Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader [Reglamento (UE) n.º 1305/2013; [3.2.6](#)]. En aras de la simplificación, una única medida específica incluye todos los tipos de ayudas a favor de las inversiones en los bosques para el periodo 2015-2020. Esta medida cubre las inversiones en el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques: forestación y creación de zonas forestadas;



implantación de sistemas agroforestales, prevención y reparación de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes; inversiones para mejorar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, e inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales. Asimismo, otra medida busca recompensar los servicios forestales, ambientales y climáticos y la conservación de bosques. Por último, se prevén otras medidas, no específicas de los bosques (pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua, por ejemplo). Corresponde a los Estados miembros elegir las medidas forestales que aplicarán, así como los importes financieros destinados, en el marco de sus programas de desarrollo rural. Se ha programado, en este contexto, el gasto público de unos 8 200 millones de euros para el periodo 2015-2020 (27 % para reforestación, 18 % para mejorar la capacidad de adaptación y 18 % para la prevención de daños).

2. Las otras acciones de la Unión que afectan a los bosques

La comercialización de materiales forestales de reproducción se regula a escala europea mediante la Directiva 1999/105/CE. El objetivo del régimen fitosanitario europeo es evitar la propagación de organismos nocivos para los bosques (Directiva 2000/29/CE). La Unión asigna, además, fondos a la investigación forestal, en concreto en el marco del programa Horizonte 2020. A su vez, la política energética fija como objetivo, jurídicamente vinculante, el logro de una cuota del 20 % de energías renovables en el consumo de energía total de aquí a 2020, lo que debería incrementar la demanda de biomasa forestal (Directiva 2009/28/CE). Además, el nuevo marco de la Unión en materia de clima y energía para 2030 prevé elevar dicha cuota al 27 %. Por otra parte, en el marco de la política de cohesión pueden cofinanciarse proyectos forestales con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en especial, prevención de incendios, producción de energías renovables y preparación al cambio climático). El Fondo de Solidaridad [Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo] pretende, por su parte, ayudar a los Estados miembros a hacer frente a catástrofes naturales graves, como los temporales y los incendios. En cuanto al Mecanismo de Protección Civil de la Unión (Decisión n.º 1313/2013/UE), este puede activarse en caso de crisis que superen la capacidad de respuesta de los Estados miembros, como algunos incendios forestales (Grecia, 2007 y 2012) y algunos temporales.

Además, unos 37,5 millones de hectáreas forestales pertenecen a la Red Natura 2000 de protección de la naturaleza, creada en el marco de la política de medio ambiente de la Unión. La utilización racional de los bosques forma parte de las prioridades temáticas del nuevo Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima de la Unión Europea [LIFE 2014-2020, Reglamento (UE) n.º 1293/2013]. Por su parte, la estrategia de la Unión en materia de biodiversidad [COM(2011)0244] prevé la puesta en marcha, de aquí a 2020, de planes de gestión forestal sostenible para los bosques públicos. El sistema europeo de información sobre incendios forestales (EFFIS) se encarga de vigilar dichos incendios. La Unión promueve también la contratación pública ecológica [COM(2008)0400], la cual puede favorecer la demanda de madera producida de forma sostenible; además, se ha concedido la etiqueta ecológica europea a parqué, papel y muebles. Por otra parte, el plan de acción FLEGT prevé acuerdos voluntarios de asociación con los países productores de madera y el Reglamento (UE) n.º 995/2010



(en vigor desde marzo de 2013) prohíbe la comercialización de madera obtenida ilegalmente.

La Unión participa asimismo en numerosas actividades internacionales relativas a los bosques (por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). A escala paneuropea, Forest Europe sigue siendo la principal iniciativa política en materia forestal. En el marco de dicha iniciativa, se mantienen negociaciones sobre un acuerdo jurídicamente vinculante en relación con la gestión y el uso sostenibles de los bosques. En el ámbito de la política climática, además de participar en negociaciones mundiales sobre la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, la Unión ha adoptado las primeras medidas en pos de la integración de la agricultura y los bosques en su política sobre el clima (Decisión n.º 529/2013/UE sobre normas contables aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de actividades relativas al uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura). Por otra parte, la Unión tiene el objetivo de detener la disminución de la cobertura forestal mundial para 2030 y de reducir la deforestación tropical en al menos un 50 % para 2020 [[COM\(2008\)0645](#)]. Financia asimismo proyectos en el marco del programa REDD+, que tiene por objeto reducir las emisiones resultantes de la deforestación y la degradación de los bosques, en Asia, África y América Latina. Y, por último, también puede recurrirse a la política de vecindad: en este ámbito, el programa FLEG II dispone de nueve millones de euros para el periodo 2012-2016 destinados a favorecer la buena gobernanza forestal, la gestión sostenible de los bosques y su protección en los países que se encuentran al este de la Unión.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo legisla en pie de igualdad con el Consejo en numerosos ámbitos que afectan a los bosques, por ejemplo, la agricultura o el medio ambiente (en el marco del procedimiento legislativo ordinario). Además, el Parlamento adopta junto al Consejo el presupuesto de la Unión. El Parlamento ha dejado su impronta en numerosos expedientes legislativos que afectan a los bosques al guardar relación, por ejemplo, con la política agrícola común, o incluso con la política energética [modificación de la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; [2016/0382\(COD\)](#)].

Ya hace mucho que el Parlamento aboga mediante diversas resoluciones por una mayor coordinación y coherencia de las políticas en la Unión en lo que respecta a las distintas acciones que afectan a los bosques europeos. Con la adopción, el 30 de enero de 1997, de su [Resolución](#) sobre la estrategia forestal de la Unión^[1] (su primer informe de propia iniciativa), el Parlamento pidió a la Comisión que presentara propuestas para una estrategia forestal europea. La Comisión accedió a esta petición con su Comunicación sobre una estrategia forestal para la Unión [[COM\(1998\)0649](#)], refrendada a su vez por el Consejo, que adoptó la primera estrategia forestal de la Unión el 15 de diciembre de 1998.

[1]DO C 55 de 24.2.1997, p. 22.



Como respuesta al informe de aplicación de la estrategia forestal de la Unión [COM(2005)0084] para el periodo 1999-2004, el Parlamento volvió a destacar la importancia de esta estrategia y puso de manifiesto su apoyo en su [Resolución](#) sobre la ejecución de la estrategia forestal de la Unión^[2], adoptada el 16 de febrero de 2006. En dicha Resolución, el Parlamento respaldó la ejecución de un «Plan de acción de la UE para la gestión sostenible de los bosques» propuesto por la Comisión y planteó una serie de medidas y objetivos concretos y coherentes en los distintos ámbitos políticos relacionados con los bosques. El «Plan de acción de la UE para los bosques» fue inicialmente concebido por la Comisión para un periodo de cinco años (2007-2011), como un instrumento complementario que permitiría mejorar la coordinación de dieciocho «acciones clave» [COM(2006)0302].

En consonancia con el Libro Verde presentado por la Comisión el 1 de marzo de 2010 titulado «Protección de los bosques e información forestal en la UE: preparación de los bosques al cambio climático» [COM(2010)0066], en su [Resolución](#) de 11 de mayo de 2011^[3], el Parlamento acogió favorablemente una modificación de la estrategia forestal al objeto de abordar mejor los retos que plantea el cambio climático, así como la gestión sostenible y la protección de los bosques.

El 20 de septiembre de 2013 la Comisión presentó su Comunicación titulada «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal» [COM(2013)0659], respondiendo de esta manera no solo a las crecientes exigencias relativas a los bosques, sino también a los profundos cambios sociales y políticos. Esta modificación de la estrategia recibió el respaldo tanto del Consejo, en sus Conclusiones de 19 de mayo de 2014, como del Parlamento, en su [Resolución](#) de 28 de abril de 2015 titulada «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal»^[4]. En dicha Resolución, el Parlamento pide a la Comisión que complemente la estrategia con un plan de acción sólido que contenga medidas específicas y que le presente un informe anual sobre los progresos alcanzados en su aplicación. Asimismo, destaca que la aplicación de la estrategia forestal de la Unión ha de inscribirse en un proceso coordinado de varios años. Para el Parlamento, la prioridad deben ser el fomento de la competitividad y la sostenibilidad del sector forestal, el apoyo a las zonas rurales y urbanas, el desarrollo de la base de conocimientos, la protección de los bosques y la preservación de sus ecosistemas, la mejora de la coordinación y de la comunicación, y el incremento del uso sostenible de la madera y de productos forestales distintos de esta.

El consiguiente plan plurianual de ejecución de la nueva estrategia forestal de la Unión [SWD(2015)0164] fue publicado por la Comisión el 3 de septiembre de 2015. En él se enumeran una serie de medidas a fin de garantizar un enfoque coherente y coordinado de las distintas políticas e iniciativas que han de llevarse a cabo vinculadas al sector forestal, con especial consideración a la participación de los interesados. Este plan plurianual proporciona un marco de referencia en el cual se puede abordar cualquier medida susceptible de adoptarse en los múltiples ámbitos relacionados con los bosques. Los siguientes ocho ámbitos prioritarios abarcan los

[2]DO C 290E de 29.11.2006, p. 413.

[3]DO C 377E de 7.12.2012, p. 23.

[4]DO C 346 de 21.9.2016, p. 17.



tres pilares de la gestión sostenible de los bosques, es decir el social, el económico y el medioambiental: 1) el apoyo a nuestras comunidades rurales y urbanas; 2) el fomento de la competitividad y la sostenibilidad de las industrias basadas en la silvicultura, la bioenergía y la economía verde en general; 3) los bosques ante el cambio climático; 4) la protección de los bosques y la mejora de los servicios ecosistémicos; 5) la información forestal y los controles forestales; 6) la investigación y la innovación; 7) el trabajo conjunto; y 8) los bosques desde una perspectiva global. El Plan incluye un anexo con la lista de medidas concretas para el periodo 2014-2020, los actores y los plazos de las distintas actividades, así como los resultados esperados. Asimismo, la Comisión se ha comprometido a informar periódicamente al Parlamento y al Consejo sobre los progresos realizados en el marco de la estrategia forestal de la Unión. Tras una fase inicial (2015-2017) de ejecución de una serie de medidas prioritarias, la Comisión, en su informe de situación de diciembre de 2018 [COM(2018)0811] sobre la estrategia forestal de la Unión, hace balance de los avances logrados en lo que respecta al plan plurianual de aplicación y ha de contribuir a la definición de los ejes de prioridades correspondientes a la segunda fase (2018-2020) de ejecución.

François Nègre
05/2019

