



## 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 efectos de la elaboración de las estadísticas forestales internacionales, Eurostat utiliza un sistema de clasificación creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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 158 millones de hectáreas (un 5 % de la superficie forestal mundial). En total, los bosques cubren el 37,7 % 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 8,9 % en el caso de los Países Bajos. 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 repoblación forestal.

El gran número de diferentes tipos de bosques existente en la Unión refleja su diversidad geoclimática (bosques boreales, bosques alpinos de coníferas, etc.) pues 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. Cabe señalar que 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**

Más allá de su importancia en la cultura y en la historia europeas, los bosques desempeñan un papel importante en el medio ambiente y en el desarrollo regional.

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). En estas hectáreas las talas representan únicamente unos dos tercios del aumento anual de volumen de madera. Estos recursos se usan 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 leñosos», entre los que cabe destacar alimentos (bayas y setas), corcho, resina y aceites. Constituyen, asimismo, la base de ciertos servicios (caza, turismo, etc.). 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.

#### **C. 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. Estos factores se añaden a los factores bióticos, es decir, los animales, entre ellos los cérvidos, así como los insectos y las enfermedades, que también pueden deteriorar los bosques. En total, alrededor del 6 % de la superficie forestal acusa daños debidos al menos a uno de estos factores.

El cambio climático ya está planteando problemas para los bosques europeos. Probablemente afectará, de forma diferente según la ubicación geográfica, no solo a la velocidad de crecimiento de los bosques y a la superficie que ocupan o la diversidad de especies, sino también al área de distribución 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 generadas 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, pues, en conciliar objetivos en ocasiones antagónicos.

## **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. El 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 mundial. 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 plurianual de ejecución adjunto a la estrategia forestal de la Unión [SWD(2013)0343]. En dicho plan plurianual se elabora una lista de las medidas que han de adoptarse en respuesta a los problemas de la industria forestal europea (para más detalles sobre la historia de este proceso, véase también la sección «Papel del Parlamento Europeo»).

Dado que este plan concluyó a finales de 2020, el Consejo ha pedido a la Comisión que presente una nueva estrategia forestal para los próximos años. Se hace mención de esta nueva estrategia en la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2019 titulada «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019)0640], en la que los bosques son considerados uno de los ámbitos de actuación más sobresaliente en lo que respecta a la lucha contra el cambio climático.

### **B. Las acciones de la Unión en favor de los bosques**

#### **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 período de programación 2007-2013, se destinaron unos 5 400 millones EUR 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 período 2015-2020. Dicha 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 programó, en este sentido, el gasto público de unos 8 200 millones EUR para el período 2015-2020 (27 % para reforestación, 18 % para mejorar la capacidad de adaptación y 18 % para la prevención de daños).

## 2. Otras acciones de la Unión en favor de 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 fijaba 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 en 2007 y 2012) y algunos temporales.

Por otra parte, la Red Natura 2000 de protección de la naturaleza, creada en el marco de la política de medio ambiente de la Unión, incluye unos 37,5 millones de hectáreas forestales (esto es, el 23 % de los bosques europeos) que constituyen el 30 % de la superficie que abarca. 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, continuando con la estrategia de la Unión en materia de biodiversidad [COM(2011)0244] que preveía la puesta en marcha de aquí a 2020 de planes de gestión forestal sostenible para los bosques públicos, la Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 [COM(2020)380] prevé, en particular, la ampliación de las zonas protegidas (el 30 % de todas las superficies terrestres y marítimas de la UE, el 10 % de las cuales deberán protegerse de manera estricta), lo que debería ampliar la protección de los bosques europeos, y la plantación de 3 000 millones de árboles.

El sistema europeo de información sobre incendios forestales (EFFIS) se encarga de vigilar los incendios forestales. La Unión promueve también la contratación pública ecológica [COM(2008)0400], la cual puede favorecer la demanda de madera producida de forma sostenible; cabe señalar, asimismo, que se ha concedido la etiqueta ecológica europea a parqué, papel y muebles. Por otra parte, el Plan de Acción de la UE sobre la Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales (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 gases 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 [véase 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]. Por otra parte, la Unión se ha fijado por objetivo detener la disminución de la cobertura forestal mundial para 2030 y 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 dispuso de nueve millones EUR para el período 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, relacionados, 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\(COD\)](#)].

El Parlamento aboga desde hace tiempo mediante sus 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 aprobación, el 30 de enero de 1997, de su [Resolución](#) sobre la estrategia forestal de la Unión<sup>[1]</sup>, 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.

Como respuesta al informe de aplicación de la estrategia forestal de la Unión [[COM\(2005\)0084](#)] para el período 1999-2004, el Parlamento volvió a destacar la importancia de dicha estrategia y puso de manifiesto su apoyo en la [Resolución](#) sobre la ejecución de una estrategia forestal para la Unión Europea<sup>[2]</sup>, aprobada 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 período de cinco años (2007-2011) como un instrumento complementario con el que se pretendía 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](#)], el Parlamento acogió favorablemente en su [Resolución](#) de 11 de mayo de 2011<sup>[3]</sup> una modificación de la estrategia forestal al objeto de abordar mejor los problemas 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 una 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 expectativas cada vez mayores en torno 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»<sup>[4]</sup>. 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, destacando, asimismo, que la aplicación de la estrategia forestal de la Unión ha de inscribirse en un proceso coordinado de varios años. Para el

---

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

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

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

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



Parlamento, deben tener prioridad 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 tendentes a 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 tres ejes en que se articula la gestión sostenible de los bosques, a saber, 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 mundial. El Plan incluye un anexo con la lista de medidas concretas para el período 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 de 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, a través de 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. Por último, en su Resolución de 15 de enero de 2020 sobre el Pacto Verde Europeo [2019/2956(RSP)], el Parlamento «celebra la intención de la Comisión de luchar contra la deforestación a escala global y le pide [...] que presente una estrategia forestal nueva y ambiciosa para la Unión con el fin de reconocer adecuadamente el papel importante, multifuncional y transversal que ejercen los bosques europeos, el sector y la gestión sostenible de los bosques en la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad». El Parlamento ha decidido, en este sentido, elaborar dos informes de iniciativa no legislativa titulados «Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo» [Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2020, sobre el papel de la UE en la protección y restauración de los bosques del mundo (2019/2156(INI))<sup>[5]</sup> y «Estrategia forestal europea: camino a seguir» [Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2020, sobre la estrategia forestal europea: el camino a seguir (2019/2157(INI))]. En relación con el primero de ellos, el Parlamento también adoptó un informe de iniciativa legislativa

---

[5]A raíz de la Comunicación de la Comisión sobre este tema titulada «Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo» (COM(2019)0352) y las posteriores Conclusiones del Consejo.



sobre la deforestación mundial [Resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre de 2020 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco jurídico de la Unión para detener e invertir la deforestación mundial impulsada por la Unión ([2020/2006\(INL\)](#))].

François Nègre  
04/2022

