

Informe Especial

## Financiación de la UE en materia de biodiversidad y cambio climático en los bosques de la UE:

resultados positivos, pero limitados



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-V
<b>Introducción</b>	01-18
Por qué son importantes los bosques de la UE	01-03
Principales tendencias en los bosques	04-06
Acción mundial y de la UE para los bosques	07-13
La política de desarrollo rural es la principal fuente de financiación de la UE para los bosques	14-18
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	19-23
<b>Observaciones</b>	24-68
Las principales políticas de la UE tienen un impacto positivo, pero limitado, en los bosques	24-47
La UE protege parcialmente la biodiversidad de sus bosques	25-32
La tala ilegal sigue produciéndose aunque existe legislación de la UE que aborda esta práctica	33-39
La UE adopta medidas para incluir los bosques en sus políticas contra el cambio climático	40-47
Las medidas forestales examinadas perdieron oportunidades de mejorar la biodiversidad de manera significativa y abordar el cambio climático	48-68
El gasto asociado al desarrollo rural en los bosques requiere la elaboración de planes de gestión forestal, pero su calidad es variable	49-54
Las medidas forestales examinadas ejercieron un impacto limitado en la biodiversidad y la resiliencia frente al cambio climático	55-64
El actual sistema de seguimiento no mide los efectos de las medidas forestales en la biodiversidad y el cambio climático	65-68
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	69-74

**Siglas y acrónimos**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo de auditoría**

## Resumen

I Los bosques de la UE son multifuncionales, ya que sirven a fines medioambientales, económicos y sociales. Las prácticas de gestión sostenible son clave para mantener la biodiversidad y abordar el cambio climático en este medio.

II La superficie que cubren los bosques es similar a la de la agricultura, y ha aumentado en los últimos 30 años. La financiación de las zonas forestales con cargo al presupuesto de la UE es mucho menor que la de la agricultura, equivale a menos del 1 % del presupuesto de la PAC, y se centra en el apoyo a las medidas de conservación y las ayudas a la plantación y restauración de las superficies arboladas. El 90 % de la financiación de la silvicultura de la UE se canaliza a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). La UE ha asumido obligaciones internacionales en este ámbito, entre las que figura la lucha contra la tala ilegal y la protección de la biodiversidad. Con este informe pretendemos facilitar los debates sobre las políticas que afectan a los bosques de la UE.

III Esta auditoría se centró en los esfuerzos de la Unión por proteger la biodiversidad y abordar el cambio climático en sus bosques. En general, concluimos que, en los ámbitos en los que la UE tiene plena competencia para actuar, la Unión ha ejercido un impacto positivo, pero limitado en la protección de la biodiversidad y el tratamiento del cambio climático en los bosques de su territorio.

IV Nuestros resultados principales son los siguientes:

- a) La UE aprobó las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves, y la Comisión ha adoptado varias estrategias para abordar la deficiente situación en materia de biodiversidad y de conservación de los bosques de la Unión. Observamos que la calidad de las medidas de conservación de estos hábitats forestales sigue siendo problemática.
- b) El Reglamento sobre la madera pretende acabar con la tala ilegal en la UE. Determinamos asimismo que la Comisión no ha evaluado la calidad de los controles de los Estados miembros. Aunque la teledetección ofrece un gran potencial para llevar a cabo un seguimiento eficaz en relación con los costes en grandes superficies, la Comisión no la utiliza de manera coherente.

- c) La UE aborda cada vez más la situación de los bosques en sus políticas sobre cambio climático. Las preocupaciones por este fenómeno en los bosques se tienen en cuenta tanto en la Directiva de fuentes de energía renovables como en el Reglamento UTCUTS. Sin embargo, cuestiones como la adaptación de los bosques al cambio climático y el establecimiento de límites ecológicos respecto al uso de los bosques para obtener energía no se han desarrollado tanto. Los esfuerzos por mejorar el enfoque de las estrategias de adaptación al clima de las superficies arboladas se han visto obstaculizados por la falta de conocimientos e información.
  
- d) La UE canaliza las ayudas financieras a las acciones relacionadas con el cambio climático y la biodiversidad en el ámbito de la silvicultura, fundamentalmente, a través del Feader. Observamos que, en general, las normas y procedimientos del Feader no garantizan una mayor biodiversidad y resiliencia frente al cambio climático. Las propuestas legislativas respecto a la PAC a partir de 2020 otorgan a los Estados miembros una mayor flexibilidad en el diseño de los regímenes de apoyo a la silvicultura y no abordan estas deficiencias. El sistema común de seguimiento de la UE no mide los efectos de las medidas forestales en lo que atañe a la biodiversidad y al cambio climático.

**V** Partiendo de estas constataciones, formulamos recomendaciones destinadas a:

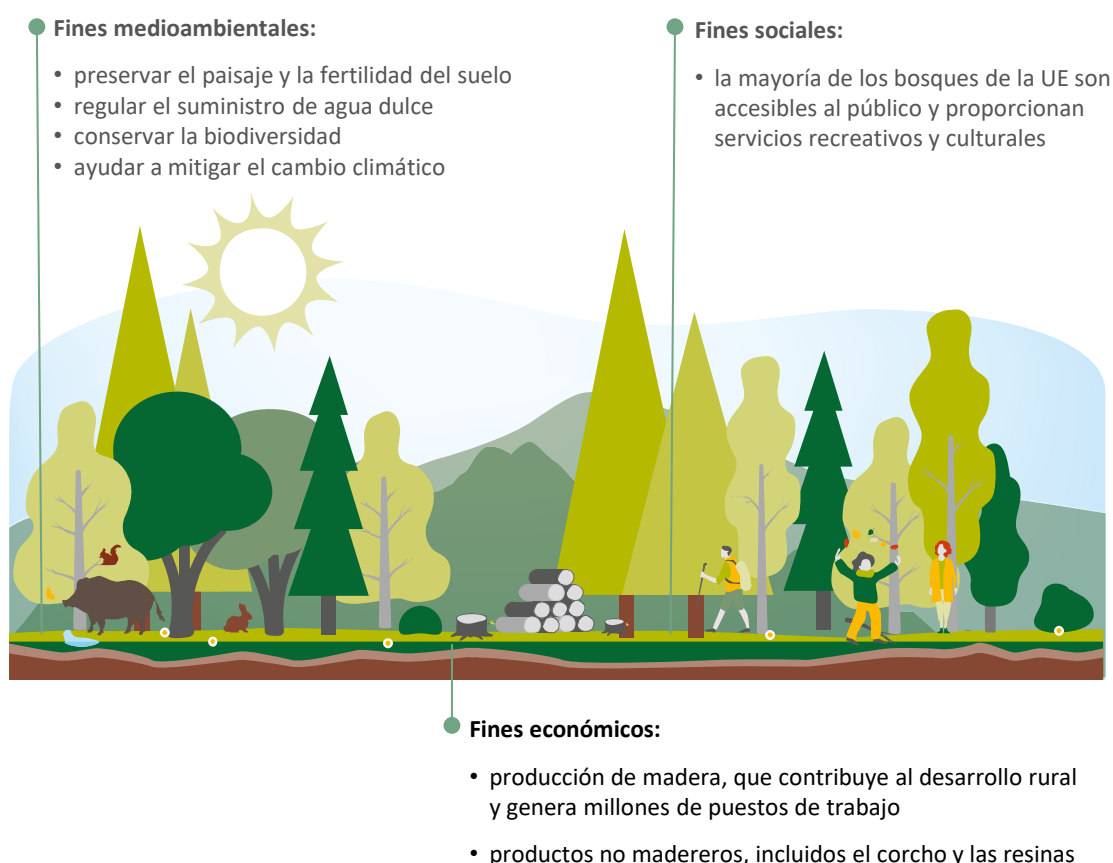
- o mejorar la contribución de la UE a la biodiversidad y al tratamiento del cambio climático en los bosques de la UE;
- o reforzar la lucha contra la tala ilegal;
- o mejorar el enfoque de las medidas forestales de desarrollo rural en materia de biodiversidad y cambio climático.

# Introducción

## Por qué son importantes los bosques de la UE

**01** La UE cuenta con cerca de 180 millones de hectáreas de bosques y otras superficies boscosas, lo que representa el 45 % de su superficie total. Según Eurostat, entre 1990 y 2020, la superficie de bosques de la UE aumentó en 10,2 millones de hectáreas<sup>1</sup>. Los bosques de la UE son multifuncionales, ya que sirven a fines medioambientales, económicos y sociales (véase la *ilustración 1*). El 60 % de los bosques de la UE es de la propiedad de entidades privadas, y, en 2017, la producción bruta de la silvicultura, incluidas las actividades de tala, ascendió a más de 55.000 millones de euros

### Ilustración 1 – Los bosques de la UE son multifuncionales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>1</sup> Eurostat: [Agriculture, forestry and fishery statistics](#), 2020 edition.

**02** Muchas especies habitan los bosques, que albergan casi el 90 % de la biodiversidad terrestre del mundo. La biodiversidad es más rica en los bosques más antiguos, que poseen un volumen más significativo de madera muerta y una mayor complejidad estructural. Suele ser también más rica en bosques que han experimentado una intervención humana escasa. Pocos bosques europeos permanecen en un estado primario y las actividades humanas afectan a más del 95 % de los bosques de la UE. Los bosques se clasifican según su grado de intervención humana: intactos (2,4 %), seminaturales (93,2 %) y plantaciones (4,4 %)<sup>2</sup>.

**03** Los bosques sanos contribuyen a la lucha contra el cambio climático, porque capturan dióxido de carbono de la atmósfera. Europa se enfrenta a riesgos crecientes de perturbaciones en los bosques causadas por los efectos del cambio climático, como los incendios forestales, las sequías, las tormentas, la elevación del nivel del mar o la aparición y la propagación de (nuevas) plagas y enfermedades. Tal evolución ejerce presión en la capacidad de los bosques para funcionar como sumidero de carbono. Los bosques resilientes son aquellos de los que se espera que resistan tales efectos y, por lo tanto, que preserven el rendimiento forestal en cuanto a la captura de carbono. Las prácticas y la planificación de la gestión forestal son cada vez más importantes como medio para lograr bosques resilientes.

## Principales tendencias en los bosques

**04** En el informe sobre el estado de los bosques en Europa en 2020<sup>3</sup> se concluyó que, por término medio, el estado de los bosques europeos se deteriora. Otros informes y datos de los Estados miembros confirman que el estado de conservación de los bosques está en declive. En el informe sobre el *el estado de la naturaleza en la UE* de la Agencia Europea de Medio Ambiente para 2013-2018<sup>4</sup> se analiza el estado de conservación de los hábitats y las especies forestales. Para todos los bosques, el estado más común es «deficiente» (54 %) o «malo» (31 %) y el menos común es «bueno» (14 %) (la *ilustración 2* ofrece el desglose por región forestal).

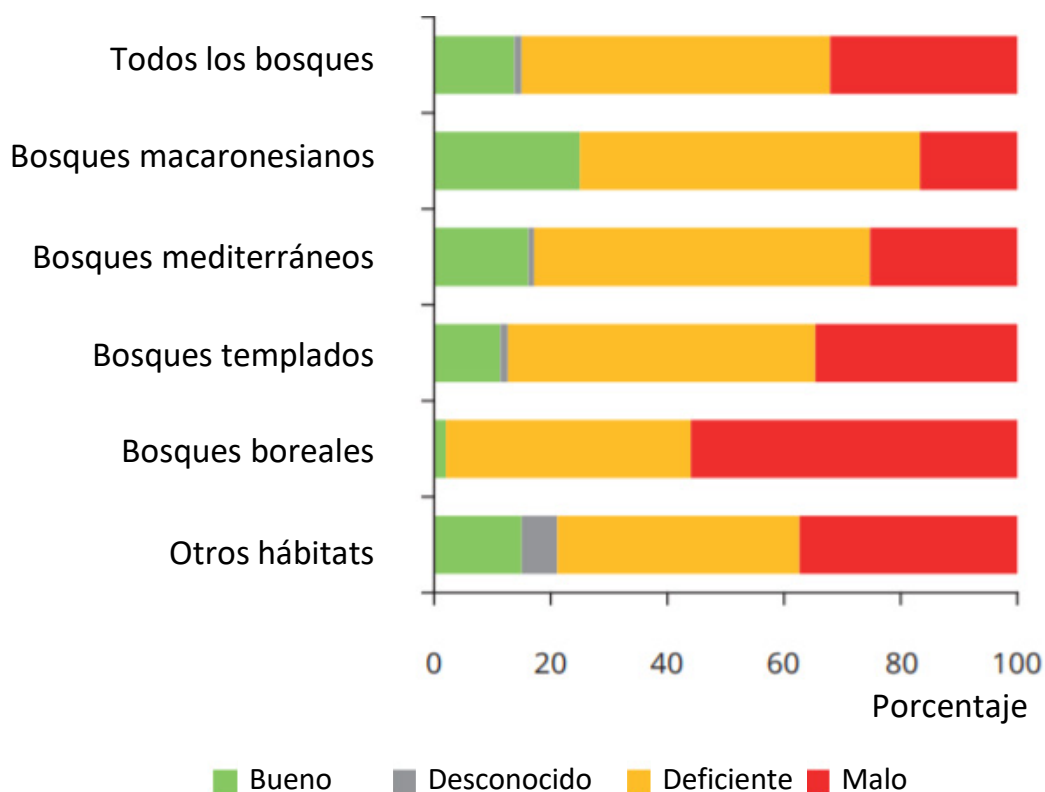
---

<sup>2</sup> Estado de los bosques en Europa, 2020. Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa.

<sup>3</sup> State of Europe's Forests 2020. Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa.

<sup>4</sup> Informe de la AEMA 10/2020.

## Ilustración 2 – Estado de conservación de los bosques por región en 2018

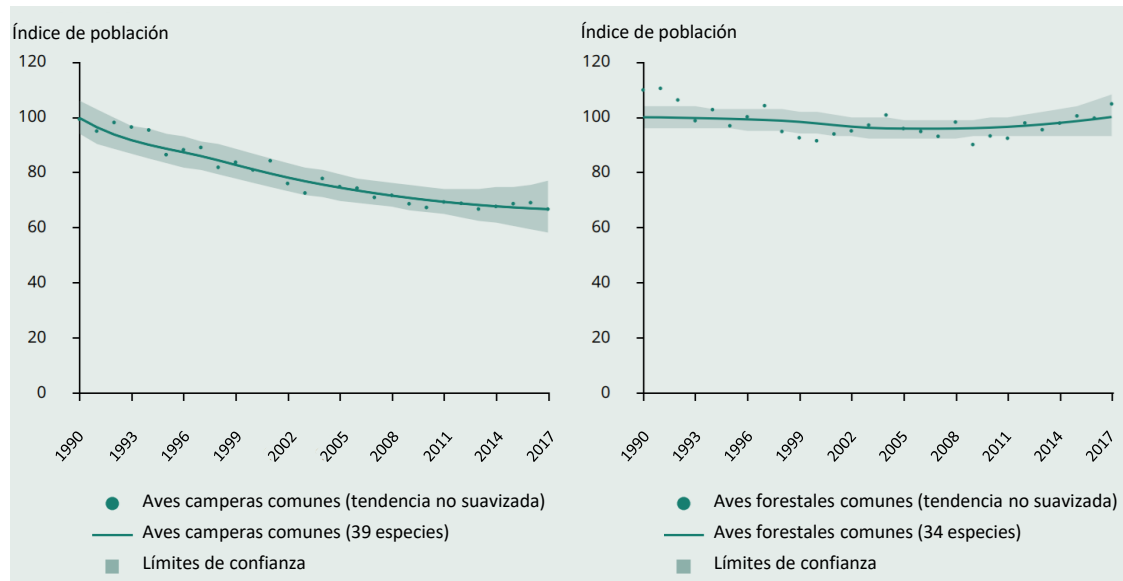


© EEE, 2020, informe de la AEMA 10/2020, basado en los informes de los Estados miembros con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre hábitats y porcentaje de evaluaciones de la UE.

**05** La situación es más positiva en algunos elementos de los niveles de biodiversidad en los bosques: el índice de aves forestales comunes disminuyó en un 3 % en la UE entre 1990 y 2011, pero desde entonces se ha recuperado (véase la [ilustración 3](#)).



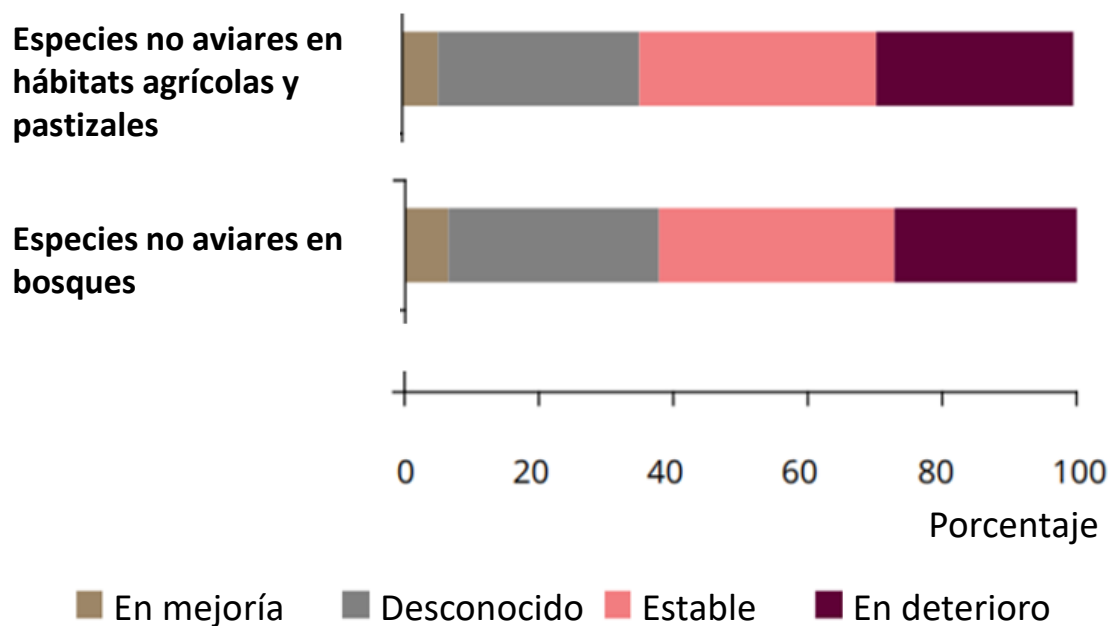
### Ilustración 3 – El índice de aves presenta mejores resultados en los bosques que en las tierras agrícolas



© AEMA, 2020, informe de la AEMA 10/2020.

**06** En cuanto a las tendencias de las especies forestales distintas de las aves, solo el 6 % mejora, mientras que el 27 % experimenta un deterioro (véase la [figura 4](#)).

### Ilustración 4 – Tendencias similares para las especies forestales y no forestales distintas de las aves



© AEMA, 2020, informe de la AEMA 10/2020.

## Acción mundial y de la UE para los bosques

**07** Los compromisos internacionales de la UE en este ámbito son el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 (véase el [recuadro 1](#)).

### Recuadro 1 – Metas establecidas en los compromisos internacionales relativos a la biodiversidad forestal



#### Objetivo 5

Para 2020, se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, hasta un valor cercano a cero el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación.

#### Objetivo 7

Para 2020, las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica.



#### Objetivo de Desarrollo Sostenible 15

Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

**08** Otros convenios internacionales que atañen a los bosques se centran en la diversidad biológica, el cambio climático y la desertificación. Entre tales convenios figuran la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación. En Europa, la Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques, también conocida como *Forest Europe*, es un proceso político voluntario de alto nivel que tiene por objeto potenciar el diálogo intergubernamental y la cooperación en materia de

políticas forestales en todo el continente. Desarrolla estrategias comunes para sus 47 signatarios (46 países y la UE) con el fin de proteger y gestionar de manera sostenible sus bosques.

**09** El artículo 3 del Tratado de la UE establece que la Unión debe trabajar por el desarrollo sostenible de Europa basado, entre otros factores, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Varias políticas de la UE afectan a los bosques. La gestión, la conservación, la adaptación al cambio climático y el uso sostenible de los bosques constituyen uno de los objetivos esenciales del desarrollo rural en el marco de la política agrícola común, así como de las políticas sobre medio ambiente, cambio climático, comercio e investigación del mercado interior, industria y energía (véase la *ilustración 5*).

### Ilustración 5 – ¿Qué políticas afectan a los bosques de la UE?



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de «European forest ecosystems – State and trends» (AEMA, 2015).

**10** En cada uno de estos ámbitos de la formulación de políticas se dispone de un conjunto diferente de herramientas: legislación, documentos políticos no vinculantes (por ejemplo, estrategias y directrices) y subvenciones con cargo al presupuesto de la UE. La financiación de la UE en este ámbito suele ser gestionada conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros (p. ej., desarrollo rural). En la *ilustración 6* se resumen las principales características de las estrategias y los planes relacionados con los bosques de la UE, incluidas las funciones y responsabilidades de los principales agentes.

### Ilustración 6 – Principales instrumentos de la UE para abordar la biodiversidad y el cambio climático en los bosques



\* Las obligaciones del Feader se aplican únicamente a los beneficiarios de sus fondos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**11** La Comisión publicó su estrategia de la UE 2014-2020 en favor de los bosques y del sector forestal en 2013<sup>5</sup>, como marco para la formulación de todas las políticas relacionadas con los bosques en la Unión, incluidas las de desarrollo rural, medio ambiente y clima. El **recuadro 2** muestra los objetivos de la estrategia para 2020. La Comisión tiene previsto publicar una nueva estrategia en 2021.

### Recuadro 2 – Objetivos de la estrategia forestal para 2020

Garantizar y demostrar que todos los bosques de la UE se gestionan con arreglo a los principios de la gestión forestal sostenible y que se refuerza la contribución de la UE a dicha gestión y a la reducción de la deforestación a nivel mundial, lo cual:

- ayuda a equilibrar las distintas funciones desempeñadas por los bosques, a satisfacer las diferentes demandas y a prestar servicios ecosistémicos esenciales;
- sienta las bases para que la silvicultura y toda la cadena de valor derivada de los bosques sean competitivas y aporten una contribución viable a la bioeconomía.

**12** La UE no ha establecido objetivos ni metas específicos respecto a la biodiversidad forestal o al estado de salud de los bosques. No obstante, los siguientes objetivos generales también atañen a los bosques:

- Las Directivas sobre los hábitats<sup>6</sup> y sobre las aves<sup>7</sup> tienen por objeto mantener o restaurar, en un estado de conservación favorable, los hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario<sup>8</sup>, así como proteger todas las especies de aves silvestres presentes de forma natural en la UE. En torno al 50 % de las zonas Natura 2000 son bosques.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal», COM(2013) 659 final.

<sup>6</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo (DO L 206 de 22.7.1992, pp. 7-50).

<sup>7</sup> Directiva 2009/147/CE, DO L 20, de 26.1.2010, pp. 7- a 25).

<sup>8</sup> Artículos 2 y 3 de la Directiva 92/43/CEE y artículo 1 de la Directiva 2009/147/CE.

- La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020<sup>9</sup>, de acuerdo con las obligaciones de la Unión con arreglo al Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (véase el apartado 07), tiene la finalidad de detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020 y restaurarlos siempre que sea posible, al tiempo que se refuerza la contribución de la UE a evitar la pérdida global de biodiversidad.
- La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030<sup>10</sup> establece que «la Comisión instará a los Estados miembros a que eleven el nivel de aplicación de la legislación vigente en unos plazos claros, y les apoyará en sus esfuerzos. En particular, les pedirá que velen por que no se produzca ningún deterioro en las tendencias y el estado de conservación de ninguna de las especies y de los hábitats protegidos de aquí a 2030. Además, los Estados miembros tendrán que garantizar que al menos el 30 % de las especies y hábitats que en la actualidad no presentan un estado favorable alcancen ese estado o muestren una clara tendencia positiva». La Estrategia también tiene por objeto definir, cartografiar, supervisar y proteger estrictamente todos los bosques primarios y maduros que quedan en la UE.

**13** Uno de los objetivos clave de la estrategia de biodiversidad era restaurar al menos el 15 % de los servicios ecosistémicos degradados en la UE para 2020. En 2015, la Comisión señaló<sup>11</sup> que los avances habían sido insuficientes y que aún no se había frenado la tendencia a la degradación de los ecosistemas y los servicios. En 2020, la Comisión también publicó un informe<sup>12</sup> sobre el estado de los servicios ecosistémicos, incluida información específica sobre los ecosistemas forestales. Según el informe, se han producido mejoras en los indicadores de condición estructural (biomasa, madera muerta) desde 2010, pero algunos indicadores clave de degradación, como la defoliación de las copas de los árboles, siguen empeorando. Se concluye que, en general, el estado de los bosques de la UE es deficiente.

---

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural », COM/2011/0244 final.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 - Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas», COM(2020) 380 final.

<sup>11</sup> Revisión intermedia de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020.

<sup>12</sup> «Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment».

## La política de desarrollo rural es la principal fuente de financiación de la UE para los bosques

**14** La Estrategia Forestal de la UE para 2020 describe el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) como su proveedor esencial de recursos, ya que proporcionó el 90 % de la financiación total de la UE a la silvicultura. Entre otras fuentes de financiación de la UE figuran el programa LIFE, la financiación de la investigación en el marco de Horizonte 2020, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Mecanismo de financiación del capital natural del BEI.

**15** El gasto en desarrollo rural está disponible para apoyar dos medidas en el ámbito de la silvicultura centradas en la creación de nuevas zonas forestales y en el apoyo a las zonas forestales existentes (véase la *ilustración 7*).

### Ilustración 7 – Medidas forestales de desarrollo rural



**Medida 8**  
Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques

- **8.1** Forestación/creación de zonas forestales
- **8.2** Implantación, regeneración o renovación de sistemas agroforestales
- **8.3-8.4** Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
- **8.5** Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales
- **8.6** Inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales.



**Medida 15**  
Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques

- **15.1** Pago para los compromisos silvoambientales y climáticos
- **15.2** Apoyo a la conservación y el fomento de recursos genéticos forestales

*Fuente:* Artículos 21 a 26 y 34 del Reglamento (UE) 1305/2013 y artículo 1, apartado 9, letra a) del Reglamento (UE) 2017/2393.

**16** Otras medidas de desarrollo rural también pueden tener una incidencia en los bosques. Por ejemplo, las zonas forestales pueden beneficiarse de los pagos de Natura 2000. Entre los ejemplos de actuaciones en el marco de otras medidas se encuentran los servicios de asesoramiento forestal, las inversiones en infraestructuras para desarrollar y adaptar la silvicultura, y el apoyo a la elaboración de planes de gestión forestal.

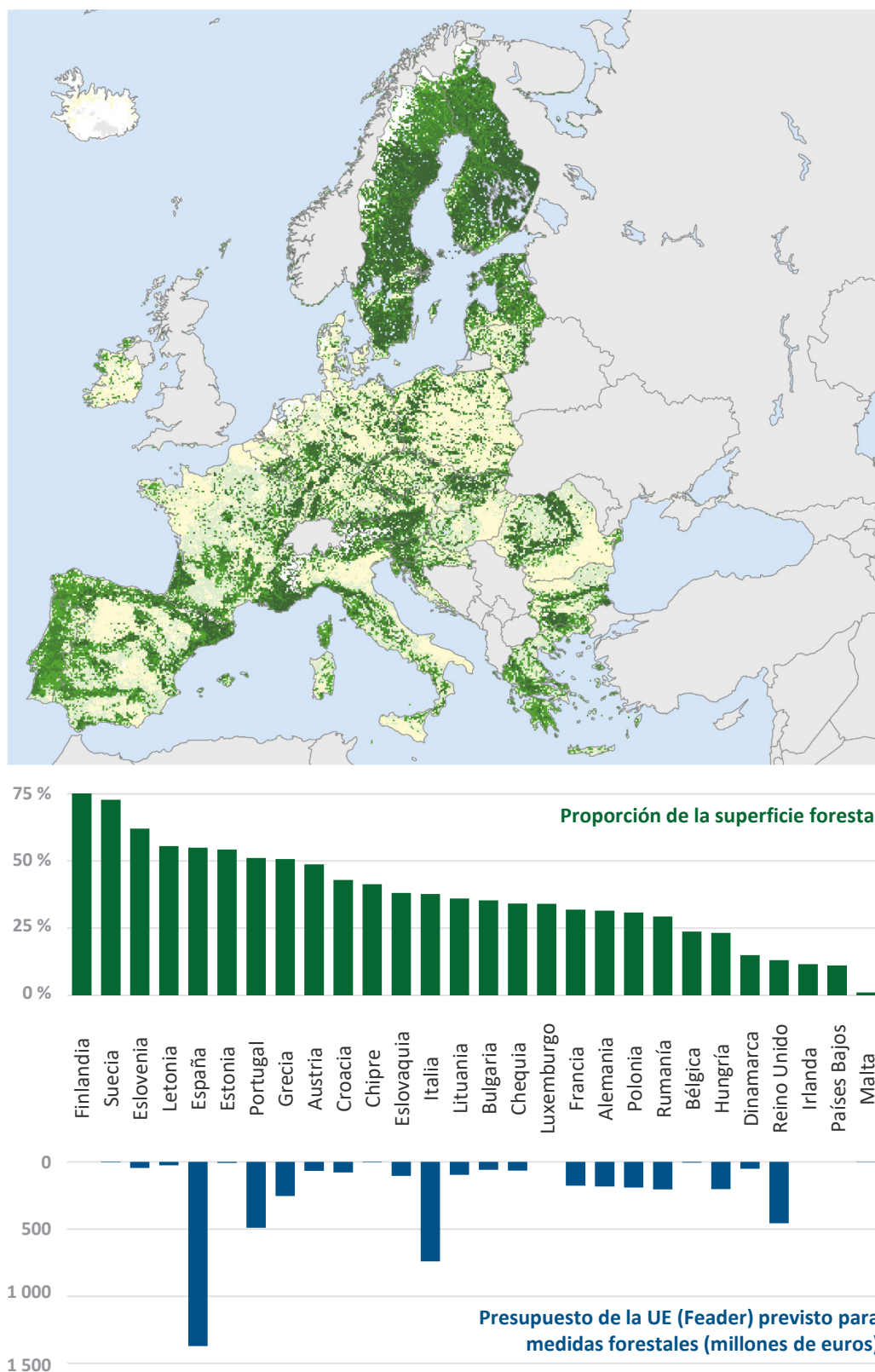
**17** Los Estados miembros pueden decidir si incluyen medidas forestales en sus programas de desarrollo rural, y la manera de utilizarlas para apoyar a los bosques. Establecen requisitos forestales específicos en sus programas de desarrollo rural. Veinticuatro Estados miembros asignaron en total 4 890 millones de euros de fondos de la UE a las dos medidas forestales para el período de 2014-2020<sup>13</sup> (véase la *ilustración 8*) y, al final de 2020, habían gastado el 49 % de dichos fondos. Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos no han asignado fondos para medidas forestales en sus programas de desarrollo rural. La Comisión no lleva a cabo un seguimiento de los gastos en silvicultura realizados en el marco de otras medidas.

---

<sup>13</sup> Con arreglo a los datos de la Comisión de los primeros programas de desarrollo rural aprobados.



## Ilustración 8 – Superficie forestal y fondos previstos de la UE para medidas forestales



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, con arreglo al mapa de la Agencia Europea de Medio Ambiente, creado el 12 de noviembre de 2009, y modificado por última vez el 28 de octubre de 2015; a los datos de «Estado de los bosques en Europa de 2015»; y a los datos de la Comisión de los primeros programas de desarrollo rural aprobados 2014-2020.

**18** En la evaluación de las medidas forestales realizada por la Comisión en 2017<sup>14</sup> se concluyó que el efecto de la ayuda al desarrollo rural para los bosques era en general positivo y podría contribuir significativamente a la obtención de beneficios económicos, medioambientales y sociales. Se constató asimismo que la ayuda a la prevención y la restauración de los daños a los bosques tuvo el efecto más significativo al apoyar, entre 2007 y 2013, a unos 10 millones de hectáreas (5 % de los bosques de la UE). Las ayudas a la forestación se utilizaron en el período de 2007-2013 para plantar 287 490 hectáreas de nuevos bosques (en torno al 0,2 % de los bosques de la UE).

---

<sup>14</sup> Comisión Europea: [Evaluation study of the forestry measures under Rural Development](#). Final report. (Evaluación de las medidas forestales en el marco del desarrollo rural. Informe final) AEIE Alliance Environment. Septiembre de 2017.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**19** Examinamos si la acción de la UE apoya la protección de la biodiversidad y aborda el cambio climático en los bosques de la Unión. Analizamos (a) el impacto de la acción de la Comisión en una serie de políticas medioambientales y climáticas clave y (b) el efecto específico de las medidas forestales financiadas a través del desarrollo rural de la UE.

**20** El alcance de nuestra intervención abarcaba los bosques de la UE, y nos centramos en los ámbitos políticos clave de la Unión mencionados en la [figura 6](#). Por lo que respecta al Reglamento de la madera de la UE, examinamos exclusivamente el control de la madera nacional.

**21** Para recopilar y evaluar pruebas:

- examinamos la legislación pertinente de la UE, las estrategias, propuestas y directrices de la Comisión, así como los informes relevantes sobre la biodiversidad y el cambio climático en los bosques de la UE, las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves (Natura 2000) y el Reglamento de la madera de la UE;
- consultamos a expertos en la Comisión y revisamos la documentación de tres Estados miembros seleccionados con arreglo a la importancia del gasto en medidas forestales de desarrollo rural y a la diversidad de sus tipos forestales: Alemania (Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia-Anhalt), España (Castilla la Mancha y Principado de Asturias) y Polonia. Las restricciones de desplazamiento debidas a la pandemia del COVID-19 solo permitieron una visita sobre el terreno a Alemania (donde visitamos los proyectos financiados por la UE);
- analizamos los datos del gasto en biodiversidad y cambio climático en los bosques de la UE cofinanciado por el Feader;
- organizamos un grupo de expertos para ampliar los conocimientos en determinados ámbitos y evaluar nuestras conclusiones preliminares de la auditoría;
- utilizamos un cuestionario para todos los Estados miembros en relación con 35 programas de desarrollo rural, con el fin de recoger información y pruebas sobre su aplicación de las submedidas forestales del Feader, en particular, para determinar el grado en que tales submedidas han contribuido a la protección de la biodiversidad y a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo.

**22** El período que cubre esta auditoría es el comprendido entre 2014 y 2020, que es el período de programación correspondiente al marco financiero plurianual más reciente. También hemos tenido en cuenta las propuestas legislativas de la Comisión para la Política Agrícola Común (PAC) respecto al nuevo período de programación (2021-2027).

**23** Con este informe, pretendemos facilitar los debates sobre las políticas que afectan a los bosques de la UE y contribuir a la formulación de la PAC 2021-2027, la nueva estrategia forestal de la UE, el desarrollo y la aplicación de la propuesta de Ley Europea del Clima y la nueva Estrategia de Adaptación consideración del Reglamento sobre la madera de la UE.

# Observaciones

## Las principales políticas de la UE tienen un impacto positivo, pero limitado, en los bosques

**24** La mayoría de las políticas medioambientales y climáticas de la UE afectan a los bosques. Examinamos si las políticas clave medioambientales y climáticas fomentaban la biodiversidad y abordaban el cambio climático en los bosques, de conformidad con los objetivos internacionales y de la UE establecidos para la protección del medio forestal.

### La UE protege parcialmente la biodiversidad de sus bosques

**25** La UE ha suscrito diversos acuerdos internacionales (véase el apartado **07**) y, por tanto, debe respetar varios objetivos directamente relacionados con la biodiversidad en los bosques. Además, el Tratado de la UE insta a la Unión a trabajar por el desarrollo sostenible de Europa basado, entre otros factores, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

**26** Las principales disposiciones medioambientales de la UE sobre biodiversidad se establecen en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. Las Directivas disponen que los Estados miembros protejan los hábitats designando zonas conocidas como espacios Natura 2000 y definiendo medidas de conservación para mantener o restaurar su estado. Natura 2000 cubre en torno al 23 %<sup>15</sup> de los bosques de la UE. Los siguientes bosques situados en espacios Natura 2000 están protegidos (véase la **ilustración 9**):

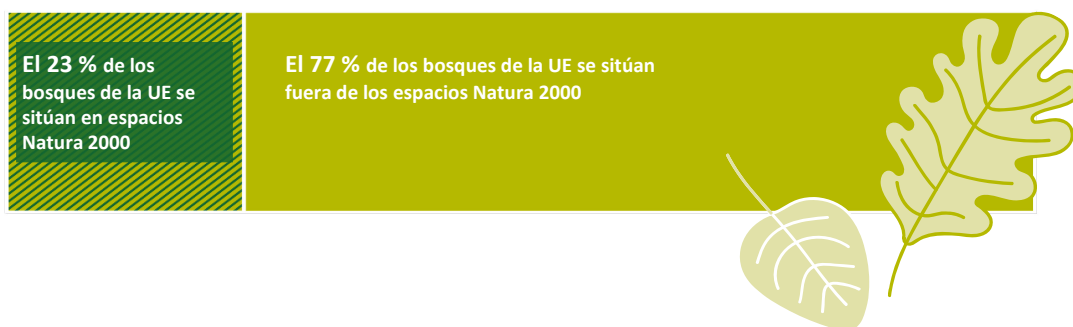
- los bosques con tipos de hábitats correspondientes a los mencionados en el anexo I de la Directiva sobre hábitats;
- cualquier bosque situado en espacios Natura 2000 que albergue especies mencionadas en el anexo II de la Directiva sobre hábitats o en el anexo I de la Directiva sobre aves.

---

<sup>15</sup> [Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment. Annex-eu-ecosystem-assessment\\_final.pdf.](#)

**27** Además, existen disposiciones<sup>16</sup> específicas sobre protección de especies que se aplican en todo el territorio de los Estados miembros. Estas disposiciones se refieren a la protección, por ejemplo, de espacios de descanso, cría y nidificación. Sin embargo, la superficie forestal afectada por estas disposiciones resulta, en la práctica, difícil de determinar. En el contexto de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, que se aplica a los tipos de hábitats forestales del anexo I y a los hábitats forestales de las especies protegidas fuera de Natura 2000, los madereros ilegales son responsables de restaurar los daños que causan en los hábitats.

### Ilustración 9 – Porcentaje de bosques de la UE dentro y fuera de los espacios Natura 2000



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**28** Con arreglo a la estrategia de la UE sobre la biodiversidad<sup>17</sup>, que se aplica dentro y fuera de los espacios Natura 2000, la Comisión establece objetivos no vinculantes (véase el apartado 12) en directrices y recomendaciones.

**29** En 2017<sup>18</sup>, llamamos la atención respecto a varias deficiencias en la gestión de los espacios Natura 2000. En particular, concluimos que los Estados miembros retrasaron con demasiada frecuencia o definieron inadecuadamente sus medidas de conservación. Las medidas de conservación necesarias para mantener o restablecer los hábitats y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable deben adoptarse a su debido tiempo y ser suficientemente específicas para poder aplicarse eficazmente. Para esta auditoría, comprobamos 15 planes de gestión de la red Natura 2000 que incluían zonas forestales, y observamos que 14 de ellos

<sup>16</sup> Artículo 5 de la [Directiva 2009/147/CE](#) y artículos 12 y 13 de la [Directiva 92/43/CEE](#).

<sup>17</sup> Para ambas estrategias, véanse las notas a pie de página <sup>9</sup> y <sup>10</sup>.

<sup>18</sup> Informe Especial n.º 1/2017: «[Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000](#)».

carecían de medidas de conservación específicas (véase el [recuadro 3](#)). Los evaluadores externos contratados por la Comisión constataron que la calidad de las medidas de conservación es, a menudo, deficiente.

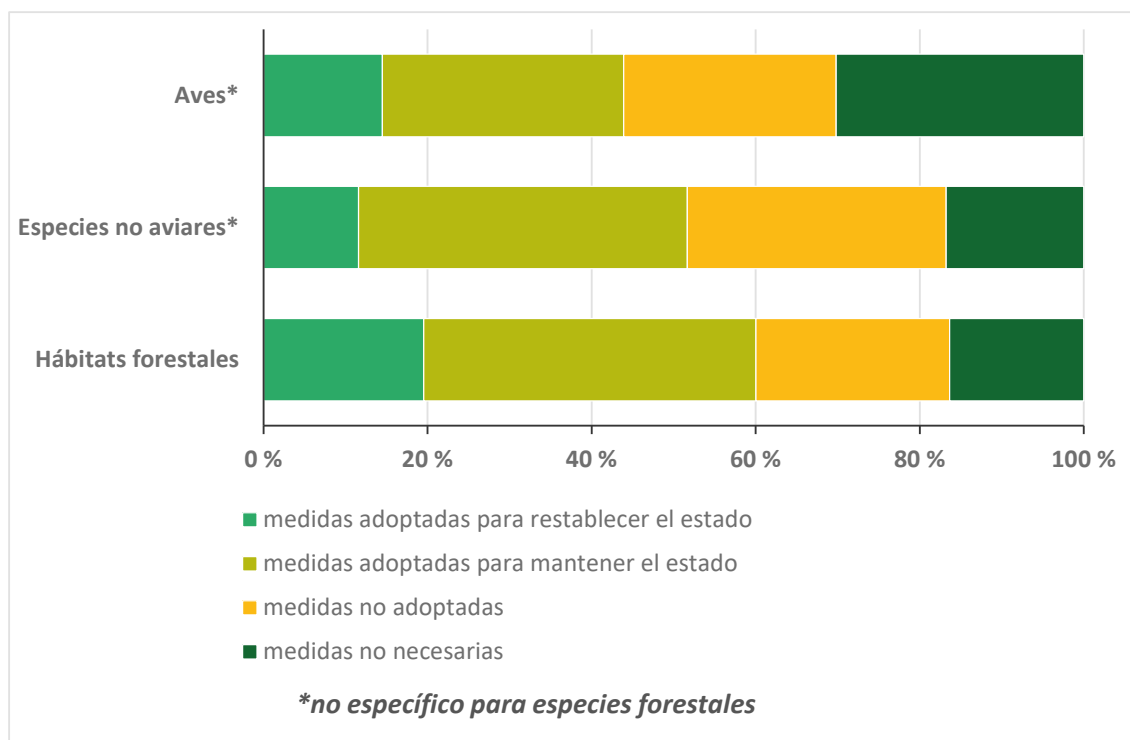
### Recuadro 3 – Ejemplos de medidas de conservación no específicas

En España, las autoridades reconocieron que, en la práctica, como consecuencia de los contactos deficientes entre las administraciones agrícola y de conservación, los planes de gestión no suelen proponer medidas específicas de conservación.

En Polonia, cuatro de los cinco «programas de tareas de conservación» que revisamos contenían objetivos y metas que no eran específicos ni cuantificables.

**30** La mayoría de las evaluaciones de los hábitats protegidos por la Directiva indican un estado de conservación malo o deficiente (85 % – véase el [04](#)) de los bosques de la UE. Observamos que la mayoría de las medidas de conservación tienen por objeto mantener la situación en lugar de mejorarla. La [ilustración 10](#) muestra las medidas adoptadas para mantener o restablecer la situación de los hábitats y especies forestales.

### Ilustración 10 – Medidas para mantener y restablecer el estado de conservación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros con arreglo al artículo 12 de la Directiva sobre las aves y al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats. Elaborado por la AEMA y el ETC/BD.

**31** La Comisión conoce la situación forestal a través de la información comunicada por los Estados miembros (véase el apartado **04**). Además, la Comisión recibe información sobre la deficiente aplicación de las medidas de conservación en los Estados miembros a través de las denuncias formuladas, por ejemplo, por ONG y, en ocasiones, de por otras fuentes, como las investigaciones de infracciones en otros ámbitos. En el período 2014-2020, la Comisión recibió más de 900 reclamaciones relativas a la aplicación de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves.

**32** Cuando la Comisión tiene conocimiento de que un Estado miembro incumple las obligaciones que le atañen con arreglo a las dos Directivas, puede iniciar un procedimiento de infracción (véase el ejemplo del **recuadro 4**). En enero de 2021 seguían abiertos 13 casos de infracción relativos a la ausencia o a la calidad insuficiente de las medidas de conservación para las zonas especiales de conservación con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.

#### **Recuadro 4 – Protección de los bosques antiguos de Polonia**

En 2007, de conformidad con la Directiva sobre los hábitats, la Comisión aprobó la designación del espacio Natura 2000 de Puszcza Białowieska como «lugar de importancia comunitaria». El lugar también está designado en virtud de la Directiva sobre las aves como «zona de especial protección» para las aves. Según la Comisión, Puszcza Białowieska es uno de los bosques naturales mejor conservados de Europa y se caracteriza por la presencia de muchos árboles antiguos, en particular, de algunos de 100 años o más.

En 2016, el ministro polaco de Medio Ambiente autorizó, para el período comprendido entre 2012 y 2021, un aumento de casi el triple de la producción maderera en el distrito forestal de Białowieża, así como varias operaciones de gestión forestal en zonas en las que anteriormente estaba prohibido todo tipo de intervención. La Comisión tuvo conocimiento de esta decisión a través de una queja presentada por ocho ONG y de la información de dominio público. El Gobierno polaco argumentó que las actividades autorizadas eran necesarias para detener la propagación del barrenillo tipógrafo del abeto rojo.

El 20 de julio de 2017, considerando que el argumento polaco carecía de fundamento, la Comisión interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia para que este declarara que Polonia había incumplido sus obligaciones en virtud de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. El 17 de abril de 2018, el Tribunal falló a favor de la Comisión.



## La tala ilegal sigue produciéndose aunque existe legislación de la UE que aborda esta práctica

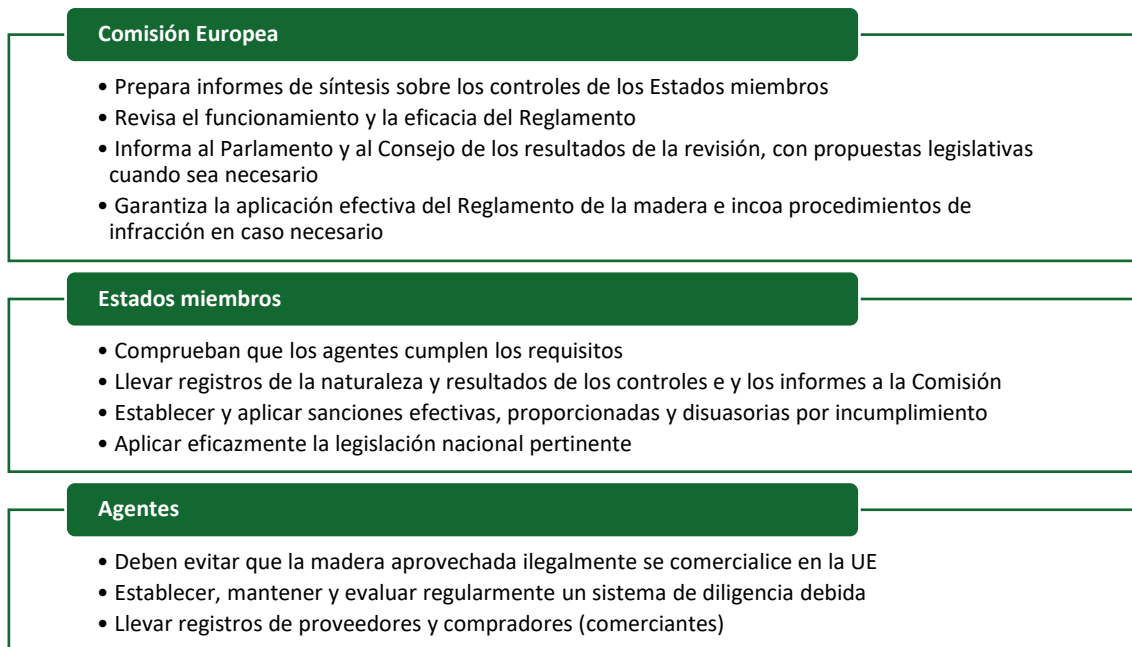
**33** El Reglamento de la madera de la UE<sup>19</sup> prohíbe la comercialización en la Unión de la madera y los productos de la madera obtenidos ilegalmente. En general, la tala ilegal se refiere a cualquier práctica ilegal relacionada con el aprovechamiento o el comercio de madera y productos de la madera. Las normas vigentes en el Estado miembro de aprovechamiento de la madera definen si este se efectúa ilegalmente.

**34** Para reducir al mínimo el riesgo de que la madera aprovechada ilegalmente llegue al mercado, el Reglamento sobre la madera exige a los agentes que ejerzan la diligencia debida. A tal fin, deben recabar información sobre el tipo de madera, el país de aprovechamiento, la cadena de suministro y el cumplimiento de las normas, evaluar todos los riesgos y, en caso necesario, adoptar medidas correctoras. Tanto la Comisión como los Estados miembros y los agentes del sector maderero desempeñan un papel en la aplicación del Reglamento de la madera. En la [ilustración11](#) se describen sus respectivas responsabilidades.

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

## Ilustración 11 – Responsabilidades esenciales en el marco del Reglamento de la madera de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**35** La Comisión revisó la eficacia del Reglamento de la madera en 2016, abarcando los dos primeros años (de marzo de 2013 a marzo de 2015) de su aplicación por los Estados miembros<sup>20</sup>. En aquel momento, la Comisión declaró que era demasiado pronto para concluir si el Reglamento impedía la comercialización de madera ilegal. En 2020, la Comisión publicó un informe sobre los controles aplicados por los Estados miembros con arreglo al Reglamento<sup>21</sup>. Según el informe, todos los Estados miembros cumplían los requisitos formales del Reglamento. La Comisión llegó a la conclusión de que, a pesar de los avances realizados, se requería un esfuerzo continuado por garantizar que el Reglamento se aplicara de manera coherente y eficaz en todos los Estados miembros. Constató que el número de controles seguía siendo bajo en comparación con el número de agentes, y dudó de que estos controles de baja frecuencia ejercieran un efecto disuasorio. Según el informe, se estimaba que 3 042 884 operadores nacionales ejercían su actividad en 21 Estados miembros, y

<sup>20</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Reglamento de la madera de la UE. COM(2016) 74 final.

<sup>21</sup> Informe bienal de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, para el período comprendido entre marzo de 2017 y febrero de 2019, sobre el Reglamento de la madera de la UE. COM(2020) 629 final.

13 078 de ellos (0,43 %) fueron objeto de controles durante el período de referencia de dos años. La próxima revisión de la eficacia del Reglamento de la madera, junto con un control de adecuación, está prevista para diciembre de 2021.

**36** La Comisión es responsable de revisar el funcionamiento y la eficacia del Reglamento de la madera. Los informes de los Estados miembros constituyen la principal fuente de información para sus revisiones. El Reglamento de la madera exige a los Estados miembros que proporcionen información sobre la aplicación del Reglamento y deja a la discreción de la Comisión la definición de un formato y procedimiento mediante un acto de ejecución. La Comisión ha establecido un acto de ejecución, pero ha creado un sistema de presentación de informes en línea para recoger información sobre los controles de los Estados miembros de manera normalizada. Los informes se centran en los criterios de riesgo para seleccionar a los agentes, el número de controles, el tiempo dedicado a los controles, el tipo de información registrada y las sanciones. La elaboración de informes en el marco del Reglamento de la madera no facilita información con la que la Comisión pueda analizar la calidad de la actividad de supervisión de los Estados miembros, las normas nacionales que definen la tala ilegal o los procedimientos utilizados en los controles. Tampoco obliga a los Estados miembros a justificar sus respuestas con documentos acreditativos que le permitan verificar la exactitud o la integridad de la información.

**37** Revisamos los procedimientos nacionales para controlar las talas a escala nacional en Alemania, España y Polonia, con el fin de evaluar el contenido y el alcance de los controles y confirmar la importancia del papel de la Comisión en las tareas de supervisión. Observamos que las deficiencias procedimentales la falta de controles reducen la eficacia del Reglamento de la madera en la práctica (en Polonia, véase el [recuadro 4](#), y en Alemania y España, el [recuadro 5](#)).

### Recuadro 5 – Deficiencias en la aplicación de la legislación por los Estados miembros

Sajonia-Anhalt (Alemania) controla a los operadores nacionales principalmente con arreglo a la legislación forestal y de protección de la naturaleza. Carece de normas y procedimientos para efectuar los controles basados en el Reglamento de la madera y, por tanto, no ha llevado a cabo ningún control de operadores nacionales conforme a dicho Reglamento.

Mecklemburgo-Pomerania Occidental (Alemania) solo registra los controles de los operadores nacionales si terceras partes o autoridades notifican posibles infracciones.

Asturias (España) realizó controles a 12 operadores nacionales durante el período 2016-2019, y en 2017 y 2018 no llevó a cabo ninguno. Las autoridades de Asturias explicaron que, en ese período, no disponían de una lista de operadores sujetos al Reglamento.

**38** La Comisión se reúne periódicamente con un grupo de expertos de las autoridades de los Estados miembros para intercambiar información sobre las deficiencias detectadas en los controles, así como sobre sanciones, mejores prácticas y enseñanzas extraídas. La Comisión también recibe información sobre posibles infracciones a través de denuncias. Desde 2017 ha recibido y seguido ocho denuncias relativas a casos de inaplicación del Reglamento. Si considera que cabe la posibilidad de que un Estado miembro no aplique adecuadamente el Reglamento de la madera, la Comisión puede solicitar más información al respecto o iniciar un procedimiento de infracción. Hasta la fecha, los procedimientos de infracción se han referido a la falta de normas y controles de los Estados miembros y, en un caso, a la ineficacia de los controles (véase el [recuadro 6](#)).

**39** En un estudio reciente de la Comisión<sup>22</sup> se concluyó que la teledetección puede utilizarse para detectar la tala ilegal. La teledetección –normalmente, el uso de fotografías aéreas y datos de satélites– es una herramienta de seguimiento potente porque resulta eficaz desde el punto de vista de los costes y permite cubrir grandes superficies. Para diferenciar entre talas legales e ilegales, los datos de la teledetección deben combinarse con los registros de las talas y la información sobre zonas protegidas y límites de las concesiones. En general, la Comisión no ha utilizado la teledetección para controlar la tala ilegal en la UE. Ha aplicado este enfoque para

<sup>22</sup> Estudio sobre [Monitoring of Forests through Remote Sensing](#). Informe final). C. Atzberger y otros, para la Comisión, octubre de 2020.

recabar información sobre tres infracciones de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves, y uno de estos procedimientos de infracción también incluyó la tala ilegal (véase el [recuadro 6](#)).

### Recuadro 6 – Teledetección como herramienta de aplicación de la legislación

En 2020, la Comisión abrió un procedimiento de infracción por tala ilegal contra Rumanía<sup>23</sup>. Según la Comisión, las autoridades rumanas no controlaban adecuadamente a los agentes ni aplicaban las sanciones pertinentes. Además, autorizaban las talas sin evaluar previamente su impacto en los hábitats protegidos, tal como exige la Directiva sobre los hábitats.

La Comisión analizó y combinó datos de observación de la Tierra, mapas y fotografías geoetiquetados para recabar pruebas sobre la tala ilegal en Rumanía. Constató que la tala en diversos espacios Natura 2000 provocaba la pérdida de hábitats forestales protegidos y la alteración grave de varias especies.

## La UE adopta medidas para incluir los bosques en sus políticas contra el cambio climático

**40** Los bosques pueden contribuir de manera significativa a eliminar los gases de efecto invernadero de la atmósfera. En septiembre de 2020, la Comisión propuso elevar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 de un 40 % como mínimo a un 55 % como mínimo en comparación con los niveles de 1990. En diciembre de 2020, el Consejo aprobó esta propuesta. El nuevo objetivo incluye las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero de todos los usos del suelo, incluidos los bosques. El Reglamento sobre el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS)<sup>24</sup> exige a los Estados miembros que cumplan el «compromiso de deuda cero», en virtud del cual las emisiones de gases de efecto invernadero contabilizadas procedentes del uso de la tierra, del cambio de uso de la tierra o de la silvicultura se equilibran con una eliminación equivalente contabilizada de CO<sub>2</sub> de la atmósfera en el período comprendido entre 2021 y 2030.

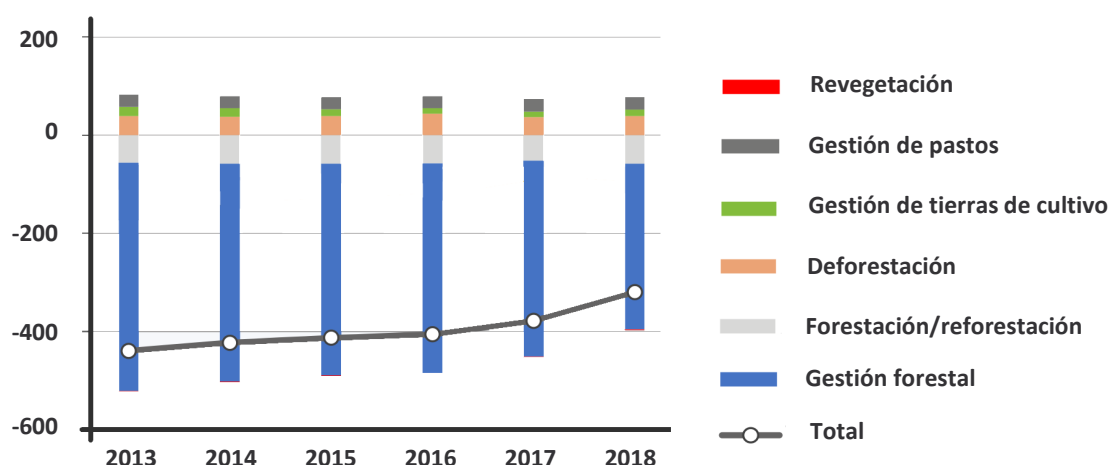
---

<sup>23</sup> Comisión Europea: Decisiones de infracción. Julio de 2020.

<sup>24</sup> 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) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE.

**41** Los datos de los últimos años muestran una disminución de los valores del sumidero de carbono en la UE (véase la *ilustración12*). El Informe de situación sobre la acción por el clima 2020 de la UE<sup>25</sup> indica que las absorciones netas notificadas de CO<sub>2</sub> atmosférico disminuyeron en un 28 % entre 2013 y 2018. Las emisiones notificadas son las registradas en las presentaciones de inventario de la CMNUCC, que incluyen todas las emisiones por fuentes y las absorciones por sumideros de tierras gestionadas. Según el mismo Informe de Progreso de la Acción Climática de la UE para 2020, la principal razón del descenso de los valores de sumidero fue el aumento de las tasas de recogida de madera. En opinión de la Comisión, una combinación de otros factores, como el aumento de la proporción de bosques que llegan a la madurez de explotación y el aumento de las perturbaciones naturales, como las plagas de insectos, las tormentas, las sequías y los incendios forestales, también contribuyeron a la disminución de los valores de sumidero.

### Ilustración 12 – Emisiones y absorciones netas de CO<sub>2</sub> notificadas a la CMNUCC, UE-27



*Nota:* Los datos corresponden a las absorciones netas del UTCUTS de la UE-de los Veintisiete de las actividades notificadas en el marco del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, basado en el Informe de situación sobre la acción por el clima de la UE, Comisión Europea, de noviembre de 2020.

<sup>25</sup> EU Climate Action Progress Report Comisión Europea. Noviembre de 2020.

**42** Según la Decisión sobre el UTCUTS<sup>26</sup>, las acciones para limitar o reducir las emisiones deben reflejarse en los documentos estratégicos de los Estados miembros sobre los bosques. Revisamos las estrategias forestales de cinco Estados miembros/regiones. Observamos que la estrategia planteada por Asturias (España) no tuvo en cuenta las acciones de mitigación del cambio climático, que las otras tres regiones de Alemania y España no incluyeron objetivos o indicadores cuantificados en sus estrategias, y que solo la estrategia polaca estableció la contribución de los bosques a la mitigación del cambio climático (véase el *recuadro 7*).

### **Recuadro 7 – Ejemplos de buenas y malas prácticas para la mitigación del cambio climático en las estrategias forestales de los Estados miembros**

Las autoridades polacas han definido objetivos e indicadores para la cubierta forestal, la madera en pie y la captura de carbono. Desde 2005, Polonia ha ampliado su cubierta forestal en 259 000 hectáreas.

En España, el «*Plan Forestal de Asturias*» vigente en la fecha de la auditoría no identifica necesidades relativas a la mitigación del cambio climático y, por tanto, no incluye medidas de mitigación. No tiene en cuenta el papel de los bosques como sumideros de carbono y ni hace referencia al papel que pueden desempeñar los bosques para mitigar el cambio climático.

**43** La Directiva de fuentes de energía renovables<sup>27</sup> es un elemento fundamental de la política climática de la UE, ya que pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero estimulando el consumo de energía procedente de fuentes renovables. El objetivo en materia de energías renovables de la UE (20 % de la energía procedente de todas las fuentes combinadas de aquí a 2020) dio lugar a un incremento del consumo de biomasa sólida con fines energéticos. En 2018, según un informe del Centro Común

---

<sup>26</sup> Decisión n.º 529/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, 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 y sobre la información relativa a las acciones relacionadas con dichas actividades (DO L 165 de 18.6.2013, pp. 80 a 97).

<sup>27</sup> Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, pp. 82 a 209).

de Investigación<sup>28</sup>, el 48 % de la biomasa leñosa total utilizada en la UE se consumió como energía, por encima del 43 % de 2010.

**44** La Directiva de fuentes de energía renovables para el período 2021-2030 (RED II) ha elevado la cuota objetivo de energía procedente de fuentes renovables hasta el 32 %. Para atenuar la tensión entre la política energética de la UE y sus políticas climáticas y medioambientales, también ha introducido criterios de sostenibilidad respecto a la biomasa sólida. La Directiva pide a la Comisión que facilite orientaciones operativas el 31 de enero de 2021 a más tardar sobre las pruebas necesarias para el cumplimiento de estos criterios. Según la Comisión, está previsto que estas orientaciones se adopten en otoño de 2021. Se pidió a los Estados miembros que transpusieran la Directiva a la legislación nacional antes del 30 de junio de 2021.

**45** Los bosques son multifuncionales y, como tales, sirven a la consecución de diversas ambiciones. La estrategia de bioeconomía de 2012 de la UE<sup>29</sup>, actualizada en 2018<sup>30</sup>, respondió a la ambición general de evaluar los efectos de múltiples políticas – incluidas las relativas a la energía, el clima, la biodiversidad y la industria– y establecer los posibles compromisos y complementariedades entre ellas. La estrategia actualizada incluye acciones para comprender los límites de la bioeconomía: los límites ecológicos a los patrones de producción y consumo de la UE. La comprensión de estos límites tiene por objeto contribuir al fomento de buenas prácticas, por ejemplo, en lo que atañe al uso de los bosques para fines energéticos. Los trabajos en este ámbito se hallan en curso.

**46** En el ámbito de la adaptación al cambio climático, la UE todavía no ha adoptado legislación para imponer objetivos o exigir acciones específicas por parte de los Estados miembros. No existe un marco jurídico de la Unión que exija a los Estados miembros mejorar las insatisfactorias estrategias de adaptación de los bosques. La Comisión estableció una estrategia de adaptación al cambio climático de la UE en

---

<sup>28</sup> Informe *Science for Policy* del CCI: «[Biomass production, supply, uses and flows in the European Union](#)», 2018.

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «[La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa](#)», COM(2012) 60 final.

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «[Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente](#)», COM(2018) 673 final.



2013<sup>31</sup>. Esta herramienta no se dirigía especialmente a los bosques, y la Comisión no ha definido aún las necesidades y objetivos comunes relativos a las medidas de adaptación al cambio climático en los bosques de la Unión.

**47** Existen pocos estudios sobre los medios para adaptar los bosques al cambio climático, por ejemplo, mediante la comprensión de las interdependencias entre el cambio climático y los cambios previstos de vegetación forestal. Esta laguna de conocimientos se reconoce en la nueva estrategia de adaptación de la UE<sup>32</sup>. En nuestra revisión de las estrategias en materia de cambio climático en los cinco Estados miembros y regiones que seleccionamos para la presente auditoría, observamos que su formulación contribuyó al establecimiento de unos objetivos e indicadores cuantificados limitados respecto a las medidas concretas de adaptación (véase el **recuadro 8**).

#### **Recuadro 8 – Las autoridades nacionales no habían definido una estrategia para adaptar los bosques al cambio climático**

En Mecklemburgo-Pomerania Occidental, el *Aktionsplan Klimaschutz 2019* describió diversos ámbitos con un gran potencial de mejora en lo que se refiere a la adaptación al cambio climático. Estas medidas se detallan en la lista adjunta de medidas propuestas. Sin embargo, no se impuso la obligación de aplicar las medidas con mayor potencial (sin plazos ni atribución inequívoca de responsabilidades). En la fecha de la auditoría, ninguna de tales medidas se había ejecutado en la práctica.

Asturias realizó por última vez en 2001 un análisis de necesidades específicas en relación con las medidas de adaptación al cambio climático en los bosques.

---

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE», COM(2013) 216 final.

<sup>32</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE» - COM(2021) 82 final.

## Las medidas forestales examinadas perdieron oportunidades de mejorar la biodiversidad de manera significativa y abordar el cambio climático

**48** El desarrollo rural constituye la principal fuente de financiación de la UE para la silvicultura. Examinamos el vínculo entre el gasto en desarrollo rural y la necesidad de una gestión forestal sostenible. Evaluamos hasta qué punto las medidas de desarrollo rural contribuyen a la protección de la biodiversidad y a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. También examinamos si la Comisión y los Estados miembros llevaron a cabo un seguimiento adecuado de los efectos de las medidas forestales.

### El gasto asociado al desarrollo rural en los bosques requiere la elaboración de planes de gestión forestal, pero su calidad es variable

**49** En virtud del Reglamento de desarrollo rural, una de las condiciones para recibir financiación para medidas forestales consiste, para explotaciones por encima de un tamaño definido por cada Estado miembro, en la presentación de «la información pertinente procedente de un plan de gestión forestal o instrumento equivalente que sean compatibles con una gestión forestal sostenible»<sup>33</sup>. Las normas de la UE definen la gestión sostenible de los bosques en referencia a las directrices generales de la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa de 1993<sup>34</sup>. Para determinar si un plan de gestión forestal se ajusta a los principios de sostenibilidad, consideramos que debe evaluarse con arreglo a criterios económicos, sociales y medioambientales claros.

**50** La Estrategia Forestal de la UE 2014-2020 promueve el uso de planes de gestión forestal y afirma que estos ocupan un lugar primordial en la financiación del desarrollo rural y en la Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020. Los planes de gestión forestal deben fijar objetivos respecto a la administración de los bosques y las actividades de silvicultura y determinar el modo de alcanzar dichos objetivos en una determinada zona forestal. Las consideraciones relativas a la biodiversidad y al cambio climático deben ser parte integrante de la planificación y la toma de decisiones en materia de

---

<sup>33</sup> Artículos 21 y 34 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#) (DO L 347 de 20.12.2013, pp. 487 a 548).

<sup>34</sup> Segunda Conferencia Ministerial sobre la protección de los bosques en Europa, 16-17 de junio de 1993, Helsinki/Finlandia. [Resolución H1:Directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa.](#)

gestión forestal. El objetivo de la Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020 era que los planes de gestión forestal produjeran una mejora mensurable, en comparación con la base de referencia de la UE de 2010, del estado de conservación de las especies y hábitats que dependen de la silvicultura o se ven afectados por esta.

**51** La Estrategia Forestal 2014-2020 exigía a la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros y las partes interesadas, identificar «unos criterios de gestión forestal sostenible para la UE que sean objetivos, ambiciosos y demostrables y pueden aplicarse en distintos contextos políticos, con independencia de la utilización final de la biomasa forestal». La Comisión creó un grupo de trabajo en junio de 2014 para identificar criterios e indicadores pertinentes. El grupo de trabajo recomendó utilizar los criterios e indicadores de la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa y demostrar una gestión forestal sostenible en los Estados miembros.

**52** La Conferencia definió por primera vez criterios e indicadores para el seguimiento de la gestión forestal sostenible en 1998, y los actualizó en 2015<sup>35</sup> (véase el [recuadro 9](#)). Estos indicadores podrían utilizarse para comprobar los planes de gestión forestal si se definieran umbrales para distinguir entre la gestión forestal sostenible y la insostenible. Los indicadores sirven para el seguimiento de tendencias. La Comisión considera que el seguimiento y la demostración de una gestión forestal sostenible desde el punto de vista medioambiental resultan particularmente complejas.

### **Recuadro 9 – Indicadores de la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa para una gestión forestal sostenible**

La Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa definió seis criterios y 45 indicadores para una gestión forestal sostenible. Uno de los criterios, relativo al «mantenimiento, conservación y mejora adecuada de la diversidad biológica en los ecosistemas forestales», aborda la biodiversidad y consta de 10 indicadores que abarcan aspectos como el volumen de madera muerta, el número de especies forestales amenazadas y la diversidad de especies arbóreas.

---

<sup>35</sup> Indicadores paneuropeos actualizados para la gestión forestal sostenible.

**53** Revisamos cómo los Estados miembros que seleccionamos para el examen evalúan si un plan de gestión forestal se ajusta a los principios de sostenibilidad. Descubrimos que, en Alemania, las normas para elaborar planes de gestión forestal establecen umbrales respecto a la estructura de edades y el uso sostenible del incremento. La legislación forestal alemana también abarca otros aspectos medioambientales, pero sin especificar umbrales al respecto. Según la legislación forestal polaca, los planes de gestión forestal deben plasmar en la práctica principios generales de la gestión forestal sostenible. En el **recuadro 10** se describe la situación en Castilla La Mancha y Asturias.

### **Recuadro 10 – Controles de los planes de gestión forestal en Castilla La Mancha y Asturias**

La legislación española obliga al Gobierno central, en consulta con las Comunidades Autónomas, a desarrollar un conjunto de criterios concretos de sostenibilidad para definir el contenido de los planes de gestión forestal, con indicadores para su seguimiento.

Castilla La Mancha aprobó en 2014 un manual en el que figuran recomendaciones sobre el contenido de los planes de gestión forestal. El contenido deseado incluye, por ejemplo, una descripción de las prioridades teniendo en cuenta la compatibilidad entre los usos forestales (económicos, medioambientales y sociales), y una descripción de las actividades previstas teniendo en cuenta el potencial de regeneración de un tipo forestal específico. Los planes de gestión forestal que se atienen a tales recomendaciones se consideran sostenibles.

Por el contrario, en Asturias no se define el término de «gestión forestal sostenible». Por este motivo, las autoridades asturianas no han podido valorar si un plan concreto se ajusta o no a la «gestión forestal sostenible».

**54** Los Estados miembros no han definido umbrales para evaluar si un plan de gestión forestal es sostenible desde el punto de vista medioambiental o no. Por tanto, la existencia de un plan de gestión forestal ofrece pocas garantías de que la financiación del desarrollo rural se dirija a actividades sostenibles desde el punto de vista medioambiental (véase el apartado **49**).

## Las medidas forestales examinadas ejercieron un impacto limitado en la biodiversidad y la resiliencia frente al cambio climático

**55** La política de desarrollo rural de la UE pretende alcanzar una serie de objetivos. La financiación se destina a medidas concebidas para fomentar la competitividad, desarrollar las economías rurales o garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales junto con la acción por el clima. Con el fin de garantizar una gestión sostenible de los recursos naturales, las medidas forestales de desarrollo rural deben diseñarse para contribuir a la protección de la biodiversidad y a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Revisamos hasta qué punto dichas medidas propician la consecución de tales objetivos.

**56** Las normas de desarrollo rural establecen requisitos medioambientales mínimos para la **forestación** (submedida 8.1 del Feader) con el fin de aumentar la diversidad de especies arbóreas y la resiliencia frente al cambio climático. Estos requisitos medioambientales mínimos imponen el uso de especies arbóreas resistentes al cambio climático o combinadas con otras especies (al menos el 10 % de los árboles de hoja ancha por zona o tres especies arbóreas que ocupen cada una al menos el 10 % de la zona)<sup>36</sup>. En este sentido, aunque en una zona reforestada deben plantarse diversas especies, puede que la zona conste en la práctica de grandes áreas adyacentes de monocultivos. Aparte de estos requisitos, no existen normas de la UE para aumentar la resistencia de los bosques al cambio climático.

**57** Revisamos el modo en que los Estados miembros seleccionados han puesto en práctica los requisitos medioambientales mínimos. En ocho de los nueve proyectos de forestación, observamos que se interpretó que las normas permiten las agrupaciones de monocultivos, con mejoras limitadas de la biodiversidad y la resiliencia (véase el ejemplo del **recuadro 11**).

---

<sup>36</sup> Artículo 6 de Reglamento Delegado (UE) n.º 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias (DO L 227 de 31.7.2014, pp. 1 a 17).

### Recuadro 11 – Ejemplo de un proyecto de forestación

En Asturias, las medidas forestales se centran en la economía y abordan la baja rentabilidad del sector forestal. En el proyecto que revisamos, el beneficiario plantó 37 hectáreas de coníferas no nativas de crecimiento rápido (pino de Monterrey) y 12 hectáreas de frondosas (hayas y castaños) en nueve áreas de monocultivo. Una combinación mejor de especies arbóreas habría resultado más beneficiosa para la biodiversidad y para la capacidad futura del bosque para soportar el cambio climático.

**58** La Comisión publicó en 2018 sus propuestas legislativas sobre la PAC para el período posterior a 2020. La propuesta relativa a los planes estratégicos de la PAC<sup>37</sup> ofrece a los Estados miembros una mayor flexibilidad en el diseño de los regímenes de apoyo a la silvicultura. La propuesta no incluye requisitos medioambientales mínimos para la forestación. Sin embargo, solo permitiría a los Estados miembros financiar inversiones en forestación que fueran coherentes con los objetivos climáticos y medioambientales, conforme a las directrices de Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa<sup>38</sup>.

**59** La *reforestación* y otras acciones en el marco de la submedida 8.5 del Feader tienen por objeto mejorar la resistencia al cambio climático y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales. Las normas de la UE permiten que las autoridades nacionales decidan su enfoque específico respecto a la reforestación. Constatamos que cuatro de los cinco programas de desarrollo rural que examinamos no habían definido normas para mejorar la resiliencia y el valor ambiental de los ecosistemas forestales. En Polonia, 551 de las 631 solicitudes de ayuda (87 %) con arreglo a la submedida 8.5 se referían al aclareo precomercial de árboles de 11 a 20 años. Esta técnica eleva el crecimiento del resto de árboles y tiene como principal objetivo mejorar el valor económico de los bosques, no su valor medioambiental.

<sup>37</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), COM(2018) 392 final.

<sup>38</sup> Artículo 68, apartado 3, letra h), de la propuesta relativa a los planes estratégicos de la PAC.

**60** Revisamos 15 proyectos en el marco de la submedida 8.5, y determinamos que ocho de ellos contribuyeron poco a la resiliencia frente al cambio climático y al refuerzo del valor medioambiental. Solo encontramos un proyecto con grandes posibilidades de contribución a tales objetivos. En el **recuadro 12** se comparan dos proyectos de reforestación en Alemania, uno con beneficios para la biodiversidad y la resiliencia frente al cambio climático, y otro sin ellos.

### **Recuadro 12 – Proyectos alemanes con y sin beneficios para los ecosistemas forestales**

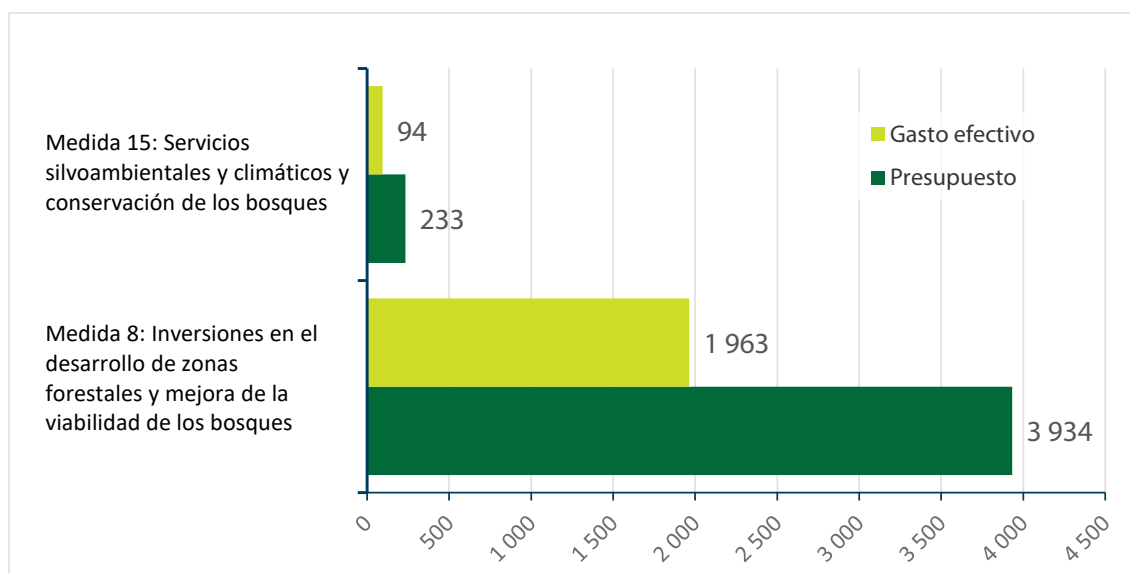
En Sajonia-Anhalt, un proyecto de reforestación cubría una superficie de 6 hectáreas que había sufrido tormentas, sequías y plagas, convirtiéndola en un bosque mixto resistente al cambio climático y biodiverso. Constatamos que se habían plantado nuevos pinos en rodales antiguos muy afectados por la sequía y las plagas, con frondosas en pequeños tramos, en su mayoría periféricos. El suelo era pobre en humus y nutrientes. La sustitución de los árboles dañados por las mismas especies vulnerables en grandes secciones de monocultivo no hace que un bosque sea más resistente al cambio climático ni mejora la biodiversidad.

En Mecklemburgo-Pomerania Occidental, una zona de bosque destruida por tormentas había sido reforestada con 7 500 robles. A causa de la regeneración natural (abedul, aspen, haya, carpe y azarollo), la zona poseía una rica combinación de diversas especies. Existe un potencial significativo de mejora de la biodiversidad y de adaptación y mitigación del cambio climático.

**61** Los Estados miembros y las regiones que seleccionamos para esta auditoría habían definido criterios de selección para priorizar los proyectos más beneficiosos para el medio ambiente. Por ejemplo, Castilla La Mancha eligió criterios de selección para la forestación y la reforestación que favorecieran a los espacios Natura 2000 y las zonas con un elevado riesgo de erosión. Sin embargo, debido a que había un interés moderado por las medidas forestales, los Estados miembros consideraron posible financiar todos los proyectos subvencionables. Por este motivo, los criterios de selección no se utilizaron en la práctica para elegir proyectos con beneficios potenciales en materia de biodiversidad y resistencia al cambio climático.

**62** En sus programas de desarrollo rural para 2014-2020, los Estados miembros asignaron, en febrero de 2021, 4 166 millones de euros a las dos medidas forestales (4,2 % del importe presupuestado para el desarrollo rural). En dicha fecha, los Estados miembros habían utilizado el 49 % de este importe (véase la *ilustración 13*), que representa el 3 % del total del gasto en desarrollo rural y limita el impacto potencial. Además, los fondos presupuestados y gastados para medidas forestales se concentran en unos pocos Estados miembros. Entre 2014 y 2020, cinco de ellos (España, Portugal, Reino Unido, Italia y Polonia) utilizaron el 73 % del importe total disponible para la medida 8.

**Figura 13 – Medidas forestales del Feader: gasto presupuestado y real (millones de euros)**

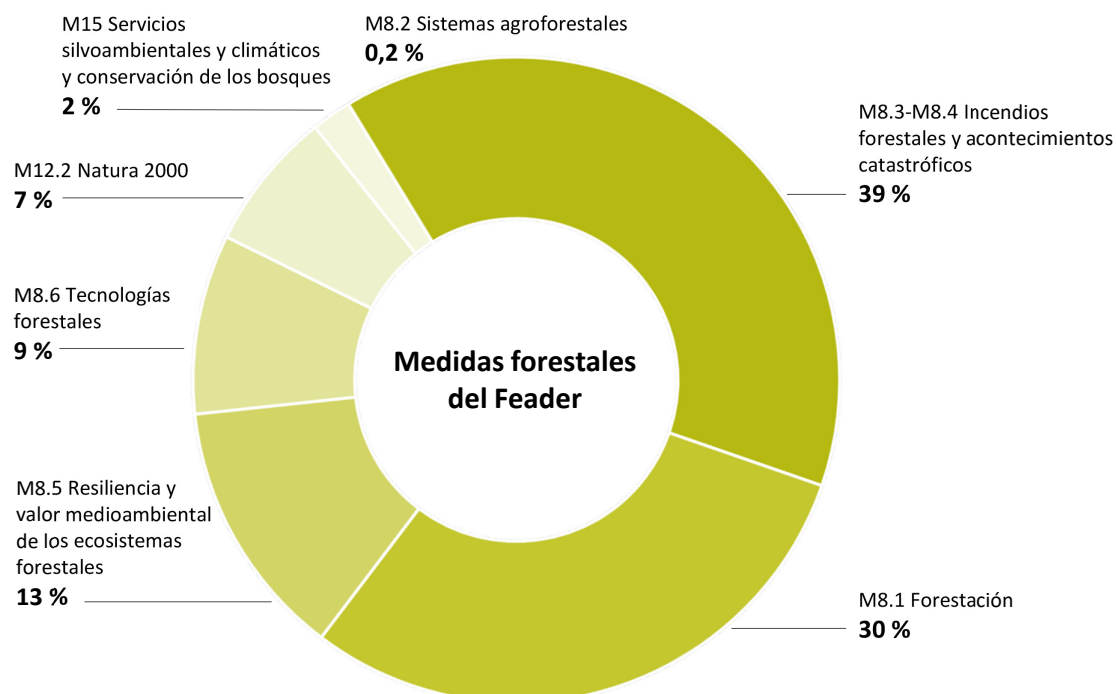


*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo. Sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros a la Comisión.

**63** Los Estados miembros declaran los gastos por medidas a la Comisión sin especificar las partidas correspondientes a las distintas submedidas. En nuestro cuestionario, solicitamos esta información para las dos medidas forestales y para los pagos de Natura 2000 (medida 12.2). Las respuestas muestran que las submedidas más utilizadas han sido el apoyo a la prevención de incendios forestales y otros sucesos catastróficos, y a la forestación. Los Estados miembros han utilizado menos las submedidas de apoyo a la biodiversidad forestal (pagos de Natura 2000, resiliencia y valor medioambiental de los ecosistemas forestales, servicios forestales medioambientales y climáticos y conservación forestal) (véase la *ilustración 14*).



## Ilustración 14 – Utilización de diversas medidas forestales



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario.

**64** Las autoridades de los Estados miembros señalaron varias razones por las que los propietarios de tierras forestales no han solicitado ayuda. La razón más común fue la burocracia y la complejidad de los regímenes. Además, la disponibilidad de pagos directos influyó en las decisiones sobre la forestación debido a la preferencia por continuar con la actividad agrícola y, de este modo, recibir pagos directos. Las zonas reforestadas pueden recibir pagos directos durante el periodo de compromiso, que es de hasta 12 años. Por último, los Estados miembros explicaron que las normas de la UE solo consideran el gasto real y los ingresos no percibidos debido al régimen de ayudas, sin que se retribuyan los beneficios medioambientales. Algunos estimaron que la consideración del valor medioambiental en las tasas de pago podría hacer más atractiva la silvicultura y ayudar a alcanzar los objetivos de la UE en materia de biodiversidad y resiliencia frente al cambio climático.

## El actual sistema de seguimiento no mide los efectos de las medidas forestales en la biodiversidad y el cambio climático

**65** Los reglamentos establecen un sistema común de seguimiento y evaluación para «demostrar los avances y logros de la política de desarrollo rural y analizar la repercusión, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones de la política de desarrollo rural»<sup>39</sup>. Utilizando el sistema común, los Estados miembros deben evaluar e informar a la Comisión (en 2017, 2019 y en la evaluación *ex post*) de hasta qué punto las medidas del programa de desarrollo rural han apoyado:

- 1) *la tarea de «restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios con alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos; y*
- 2) *la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y forestal».*

Los Estados miembros deben utilizar indicadores y otras herramientas de evaluación, como los estudios, para responder a estas preguntas.

**66** El sistema de seguimiento utiliza tres tipos diferentes de indicadores para medir, respectivamente, la productividad, los resultados inmediatos y los impactos a largo plazo<sup>40</sup>. En el **cuadro 1** se resumen los indicadores pertinentes para el seguimiento del modo en que las medidas forestales contribuyen a la biodiversidad y a la mitigación y adaptación al cambio climático.

---

<sup>39</sup> Artículos 67 a 69, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

<sup>40</sup> Anexo IV al Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Feader (DO L 227 de 31.7.2014, pp. 18 a 68).

## Cuadro 1 – Indicadores para el seguimiento de las medidas forestales

Objetivos	Tipo de indicador	Indicadores pertinentes para las medidas forestales
Medidas forestales	Productividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto público total</li> <li>• Inversión total</li> <li>• Número de actividades/operaciones subvencionadas</li> <li>• Número de explotaciones/beneficiarios subvencionados</li> <li>• Superficie total</li> <li>• Número de contratos subvencionados</li> </ul>
Objetivos de desarrollo rural: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura</li> <li>• Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía con bajas emisiones de carbono y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrario, alimentario y silvícola</li> </ul>	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de bosques objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad</li> <li>• Porcentaje de bosques objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión del agua</li> <li>• Porcentaje de bosques objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión del suelo y prevenir su erosión</li> <li>• Porcentaje de tierra agrícola y forestal objeto de contratos de gestión para mejorar la captura o conservación de carbono</li> </ul>
Objetivos de la PAC: <ul style="list-style-type: none"> <li>• garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;</li> </ul>	Impacto	Ninguno de los indicadores mide la gestión sostenible de los bosques o la acción por el clima en los bosques.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**67** Los indicadores de productividad que informan sobre las medidas forestales muestran cuánto dinero se gasta, cuántas explotaciones reciben apoyo y la proporción de bosques que contribuyen a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos. Los indicadores de resultados no miden los beneficios de los proyectos ni su contribución a la biodiversidad y a la mitigación y adaptación al cambio climático. No hay indicadores de impacto para los bosques. Las propuestas de la Comisión para la PAC posterior a 2020 no darían lugar a cambios significativos en los indicadores utilizados para las medidas forestales y sus beneficios en los ámbitos de la biodiversidad y el cambio climático. Para consultar un análisis de las propuestas de la Comisión, véase el dictamen que emitimos en 2018<sup>41</sup>.

**68** Los Estados miembros tienen libertad para elaborar indicadores adicionales con el fin de medir los efectos de sus programas de desarrollo rural (PDR) sobre la biodiversidad y el cambio climático. De los Estados miembros y regiones seleccionados para esta auditoría, Polonia y España (Castilla La Mancha) incluyeron indicadores adicionales de este modo (véase el [recuadro 13](#)).

### **Recuadro 13 – Indicadores adicionales de los PDR que miden los impactos**

El PDR polaco incluye un indicador de impacto en la cantidad de dióxido de carbono absorbido (en equivalentes de CO<sub>2</sub>).

Castilla La Mancha utiliza varios indicadores para evaluar los PDR, incluida la tendencia del índice de aves forestales, el almacenamiento de carbono en los rodales y la retención de carbono en los sumideros creados por la forestación.

---

<sup>41</sup> Anexo I al Dictamen n.º 7/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020.

## Conclusiones y recomendaciones

**69** Los bosques de la UE son multifuncionales, ya que sirven a fines medioambientales, económicos y sociales. Las prácticas de gestión sostenible son clave para mantener la biodiversidad y abordar el cambio climático en este medio.

**70** Esta auditoría se centró en los esfuerzos de la Unión por proteger la biodiversidad y abordar el cambio climático en sus bosques. Observamos que, en los ámbitos en los que la UE es plenamente competente para actuar, la Comisión podría haber adoptado medidas más contundentes para contribuir a la protección de los bosques de la UE.

**71** La UE aprobó las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves, y la Comisión ha adoptado varias estrategias para abordar la deficiente situación en materia de biodiversidad y de conservación de los bosques de la Unión. En el marco de tales estrategias, el papel de la Comisión en la biodiversidad forestal se limita a establecer objetivos no vinculantes y a emitir directrices y recomendaciones (véanse los apartados **25 a 28**). En muchos de los espacios Natura 2000 que cubrimos faltaban medidas de conservación específicas para las zonas forestales (véanse los apartados **29 a 32**).

**72** El Reglamento sobre la madera tiene la finalidad de acabar con la tala ilegal en la UE. Constatamos que la Comisión no ha analizado la calidad de los controles que aplican los Estados miembros a los agentes nacionales, ni ha revisado sus definiciones de tala ilegal. Las deficiencias de procedimiento y la falta de controles reducen la eficacia del Reglamento de la madera en la práctica (véanse los apartados **33 a 38**). Aunque la teledetección ofrece un gran potencial para llevar a cabo un seguimiento rentable de grandes superficies, la Comisión no la utiliza de manera coherente (véase el apartado **39**).

**73** La UE aborda cada vez más la situación de los bosques en sus políticas en materia de cambio climático. Las preocupaciones por el cambio climático en los bosques se tienen en cuenta tanto en la Directiva de fuentes de energía renovables como en el Reglamento sobre el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (véanse los apartados **40 a 44**). Sin embargo, cuestiones como la adaptación de los bosques al cambio climático y el establecimiento de límites ecológicos respecto al uso de los bosques para obtener energía no se han desarrollado tanto. Los esfuerzos por implantar la bioeconomía y una estrategia de adaptación al cambio climático más claramente orientada se han visto afectados por la limitación de los conocimientos y la información (véanse los apartados **45 a 47**).

**74** La UE canaliza el apoyo financiero a la silvicultura principalmente a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). El gasto en medidas forestales es inferior al 3 % del total del gasto en desarrollo rural en la práctica. Una de las condiciones para recibir financiación del Feader consiste en que las explotaciones que superen un tamaño definido por cada Estado miembro deben contar con un plan de gestión forestal, o un instrumento equivalente, que sean compatibles con una gestión forestal sostenible. Por tanto, la existencia de un plan de gestión forestal ofrece pocas garantías de que la financiación del desarrollo rural se dirija a actividades sostenibles desde el punto de vista medioambiental (véanse los apartados **49** a **54**). Las medidas de desarrollo rural tienen una escasa incidencia en la biodiversidad forestal y en la resiliencia al cambio climático, en parte por el modesto gasto realizado en los bosques y por las insuficiencias en la concepción de las medidas. Las propuestas legislativas respecto la Política Agrícola Común a partir de 2020 otorgan a los Estados miembros una mayor flexibilidad en el diseño de los regímenes de apoyo a la silvicultura (véanse los apartados **55** a **64**). Concluimos que el sistema común de seguimiento de la UE no mide los efectos de las medidas forestales en lo que atañe a la biodiversidad y al cambio climático (véanse los apartados **65** a **68**).

### **Recomendación 1 – Mejorar la contribución a la biodiversidad y tomar medidas contra el cambio climático en los bosques**

---

La Comisión debe elaborar y aplicar un plan de acción para:

- a) revisar la adopción y aplicación de medidas de conservación forestal en la UE;
- b) recabar y difundir conocimientos entre los Estados miembros acerca de la manera de adaptar los bosques al cambio climático, de conformidad con la nueva estrategia de adaptación de la UE.

**Plazo: 2023**

## Recomendación 2 – Reforzar la lucha contra la tala ilegal

---

La Comisión debería:

- a) evaluar el potencial para elaborar propuestas legislativas a fin de reforzar su análisis de los controles de los Estados miembros del Reglamento de la madera.
- b) ampliar el uso por la Comisión, y fomentarlo entre los Estados miembros, de inteligencia geoespacial, con técnicas de teledetección para garantizar mejor la conformidad con los requisitos de la UE relativos a la gestión forestal y a la tala ilegal.

**Plazo: 2023**

## Recomendación 3 – Centrar mejor las medidas forestales de desarrollo rural en la biodiversidad y el cambio climático

---

La Comisión debería velar por:

- a) que las acciones financiadas en el ámbito de la silvicultura se lleven a cabo conforme a una gestión forestal sostenible;
- b) disponer de información pertinente que permita evaluar la contribución de las medidas forestales financiadas por la UE a la biodiversidad y a la mitigación y adaptación al cambio climático en los bosques.

**Plazo: 2023**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 14 de julio de 2021.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Siglas y acrónimos

**CMNUCC:** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

**Feader:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

**PAC:** Política Agrícola Común

**PDR** Programa de desarrollo rural

**UTCUTS:** Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura



## Glosario

**Bioeconomía:** economía basada en el uso de recursos biológicos, tanto terrestres como marinos, para una gama de productos, incluidos alimentos y piensos, materiales y energía. Puede consultarse una definición más exhaustiva de este término en la [Estrategia de Bioeconomía de la UE](#).

**Control de adecuación:** evaluación para identificar posibles solapamientos, lagunas, incoherencias o medidas obsoletas en el marco regulador de un ámbito de la formulación de políticas.

**Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica:** tratado multilateral sobre la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos.

**Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático:** tratado internacional para evitar la injerencia humana «peligrosa» en el sistema climático.

**Diligencia debida:** un ejercicio de gestión encaminado a minimizar el riesgo de que la madera aprovechada ilegalmente se comercialice en la UE. La diligencia debida consiste en medidas y procedimientos que proporcionen acceso a toda la información pertinente; procedimientos de evaluación del riesgo y medidas y procedimientos adecuados y proporcionados para mitigar el riesgo hasta un nivel insignificante.

**Fondo de Cohesión:** fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en los Estados miembros donde la renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE.

**Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural:** Fondo de la UE destinado a financiar la contribución de la UE a los programas de desarrollo rural.

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional:** Fondo de la UE que refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios entre regiones.

**Forest Europe:** denominación abreviada de la Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa, una estructura para el diálogo intergubernamental y la cooperación sobre políticas forestales entre 46 países europeos y la UE.

**Horizonte 2020:** Programa de investigación e innovación de la UE para el período 2014-2020. En enero de 2021 lo sustituyó Horizonte Europa de cara al período 2021-2027.

**Marco financiero plurianual:** plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos de las políticas) e importes máximos, en general para siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría. El MFP vigente abarca el período 2021-2027.

**Mecanismo de financiación del capital natural del BEI:** instrumento financiero creado por la Comisión Europea y el BEI para proporcionar préstamos y apoyo técnico a proyectos que probablemente ejerzan un impacto positivo en la biodiversidad o la adaptación al cambio climático.

**Observación de la Tierra:** recopilación de información sobre los sistemas físicos, químicos y biológicos del planeta Tierra a través de tecnologías de teledetección, generalmente con la participación de satélites portadores de dispositivos de toma de imágenes.

**Período de programación:** período en el cual se planifica y efectúa un programa de gasto de la UE.

**Política agrícola común:** la única política unificada de la UE en materia de agricultura consistente en subvenciones y otras medidas concebidas para garantizar la seguridad alimentaria, asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores de la UE, promover el desarrollo rural y proteger el medio ambiente.

**Procedimiento de infracción:** procedimiento por el cual la Comisión emprende acciones contra cualquier Estado miembro de la UE que no cumpla sus obligaciones derivadas de la legislación de la UE.

**Programa Life:** instrumento financiero de apoyo a la aplicación de la política medioambiental y climática de la UE mediante la cofinanciación de proyectos en los Estados miembros.

**Programas de desarrollo rural** conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

**Red Natura 2000:** red de zonas de conservación para especies raras y amenazadas y algunos tipos poco comunes de hábitats naturales que gozan de protección en virtud del Derecho de la Unión.

**Servicios ecosistémicos:** beneficios directos e indirectos que se obtienen los ecosistemas, que pueden ser económicos, medioambientales y sociales.

**Sumidero de carbono:** bosque, océano u otro entorno natural considerado en términos de su capacidad para absorber dióxido de carbono de la atmósfera.

**Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura:** sector del inventario de gases de efecto invernadero que comprende la emisión y la absorción de gases de efecto invernadero como resultado de actividades directas, inducidas por el ser humano, de uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por el Miembro del Tribunal João Figueiredo, con el apoyo de Paula Betencourt, jefa de Gabinete y Quirino Mealha, agregado de Gabinete, Robert Markus, gerente principal, Maria Eulàlia Reverté i Casas, jefa de tarea, Päivi Piki, jefe de tarea adjunto, y Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie y Joachim Otto, auditores. Thomas Everett prestó asistencia lingüística, y Marika Meisenzahl apoyo gráfico.

**En memoria de João Figueiredo, 1955-2021**



## DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

Recuadro 1: El uso del logotipo de los ODS, incluida la rueda de colores, y de los iconos por parte de una entidad no implica que las Naciones Unidas aprueben dicha entidad, sus productos o servicios, o sus actividades previstas.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no tiene control sobre dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN: 978-92-847-6811-0	ISSN: 1977-5687	doi: 10.2865/30420	QJ-AB-21-023-ES-N
HTML	ISBN: 978-92-847-6789-2	ISSN: 1977-5687	doi: 10.2865/208277	QJ-AB-21-023-ES-Q

Los bosques de la UE son multifuncionales, ya que sirven a fines medioambientales, económicos y sociales. Aunque la cubierta forestal ha aumentado en los últimos 30 años, la condición de los bosques está deteriorándose. Las prácticas de gestión sostenible son clave para mantener la biodiversidad y abordar el cambio climático en este medio. Observamos que, en los ámbitos en los que la UE es plenamente competente para actuar, la Comisión podría haber adoptado medidas más contundentes para contribuir a la protección de los bosques de la UE. Formulamos recomendaciones a la Comisión para que mejore esta contribución, refuerce la lucha contra la tala ilegal y mejore el enfoque de las medidas de desarrollo rural sobre biodiversidad y cambio climático.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors